Die Inkompatibilität
im
deutschen Reichs- u. Landesstaatsrecht

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

einer

Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität
zu Breslau

vorgelegt von

WOLFGANG S. MATZDORFF
preußischem Gerichtsreferendar.

1932

Gedruckt mit Genehmigung der rechts- u. staatsw. Fakultät der Universität Breslau
Berichterstatter: Professor Dr. Helfritz.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen Eltern!

Inhaltsverzeichnis.

Seite

A. Erscheinungsformen der Inkompatibilität 5
B. Die Abgrenzung des Inkompatibilitäts-Begriffes 5
I. Die Entstehung des Inkompatibilitäts-Begriffes 5
II. Bedingte und unbedingte Inkompatibilität 5
III. Die Wählbarkeit 6
IV. Seine Bedeutung im Kirchenrecht 7
V. Sein Einfluß auf 8
1. Die Gewaltenteilungslehre 9
a) Die Lehre Montequieus 9
b) Die praktische Bedeutung 10
C. Inkompatibilität im System des Staatsrechts 11
I. Das Abgeordnetenmandat 11
1. Das Zweikammersystem 11
2. Das Verfassungsrecht des Reichs 13
a) Reichsrat und Reichstag 16
b) Reichsrat und Landesparlamente 19
3. Das Verfassungsrecht der Länder 20
a) Die außerpreußischen Länder 20
b) Der Preußische Staatsrat 20
4. Abgeordnetenmandat und Aufsichtsrat 23
a) Im ausländischen Recht 23
b) Im deutschen Recht 24
aa) Im deutschen Reichsrecht 24
bb) Im deutschen Landesrecht 25
c) Die zukünftige Regelung 25
II. Die Regierung 26
1. Im ausländischen Staatsrecht 26
2. Im Verfassungsrecht des Reichs 28
a) Die alte Reichsverfassung 28
b) Die Weimarer Reichsverfassung 30
3. Im Verfassungsrecht der Länder 30
4. Das Ergebnis 31
5. Ministeramt und Aufsichtsrat 32
III. Der Reichspräsident 33
1. Die Präsidentenschaftssysteme 33
2. Die Stellung des Präsidenten zum Parlament 34
3. Die Stellung des Präsidenten zur Regierung 35
a) Im ausländischen Staatsrecht 35
b) Im deutschen Reichsrecht 36
4. Reichspräsidentenamt und Aufsichtsrat 37
IV. Die Stellung im Staatsdienst 37
1. Im ausländischen Staatsrecht 37
2. Der nichtrichterliche Beamte 40
a) Im deutschen Reichsrecht 40
b) Im deutschen Landesrecht 42
3. Der richterliche Beamte 43
a) Unvereinbare Aemter 44
aa) Im ausländischen Staatsrecht 44
bb) Im deutschen Reichsrecht 44
b) Vereinbare Aemter 45
4. Der Soldat 46
a) Im ausländischen Staatsrecht 46
b) Im deutschen Reichsrecht 46
D. Inkompatibilitäten als Einzelerscheinungen 47
E. Die Aufgabe des Gesetzgebers 48

A. Erscheinungsformen der Inkompatibilität.

Wollen wir Inkompatibilität in dem deutschen Reichs- und Landesstaatsrecht darstellen, so ist es zweckmäßig, auch Rechtsgebiete des außerdeutschen und des Völkerrechts heranzuziehen, um im Vergleich mit diesen wie auch durch Hinweise auf das Zivil-, insbesondere das Handelsrecht, diesen Begriff näher zu erläutern.

B. Die Abgrenzung des Inkompatibilitätsbegriffes.

I. Die Entstehung des Inkompatibilitätsbegriffes.

Inkompatibilitäten kommen in den verschiedensten Gebieten vor. Sie bedeuten zunächst im sprachlichen Sinne nichts anderes als Unvereinbarkeit, besonders im Gebiete des Staatsrechts die Unvereinbarkeit bestimmter Funktionen. Die Frage der Inkompatibilität spielt in einem modernen Staatsleben, in dem sich die mannigfachen Rechtsbeziehungen zwischen dem Volk und seinen Organen überschneiden, eine besondere Rolle.

II. Bedingte und unbedingte Inkompatibilität.

Abgesehen von den einzelnen Fällen der Inkompatibilität, die noch näher zu untersuchen sein werden, gibt es eine generelle Unterscheidung, die als absolute und temporäre[1]) oder auch unbedingte und bedingte[2]) sich an dem allerdings kurz vor der Staatsumwälzung[3]) aufgehobenen Artikel 21 Abs. 2 der alten Reichsverfassung darlegen läßt. „Wenn ein Mitglied des Reichstages ein besoldetes Staatsamt annimmt oder im Reichs- oder Staatsdienste in ein Amt eintritt, mit welchem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden ist, so verliert es Sitz und Stimme in dem Reichstag und kann seine Stelle in demselben

---

[1]) Hatschek: Parlamentsrecht. S. 572.
[2]) Hoefs a. a. O. S. 15.
[3]) § 1 des Gesetzes vom 28. 10. 1918 RGBl. S. 1273.

nur durch neue Wahl wiedererlangen." Hier handelt es sich um eine bedingte oder temporäre Inkompatibilität. Unbedingt oder absolut unvereinbar sind zwei Aemter, für deren Verhältnis zueinander die gesetzliche Norm etwa dem § 97 der Frankfurter Verfassung[1]) entspricht: „Niemand kann gleichzeitig Mitglied von beiden Häusern[2]) sein."

III. Die Wählbarkeit.

Die Frage der Inkompatibilität von Aemtern im Staatsrecht ist nicht zu verwechseln mit der nach der Gültigkeit der Wahl einer Person, die bereits ein Amt innehat, das mit dem durch die Wahl zu besetzenden inkompatibel ist. Die Inkompatibilität unterscheidet sich nach Lebon[3]) von der Unwählbarkeit dadurch, daß sie nicht die Nichtigkeit der Wahl bedingt, sondern den Kandidaten vor die Alternative stellt, entweder sein Amt oder sein Mandat niederzulegen.

An Beispielen sei die Beziehung von Unwählbarkeit und Unvereinbarkeit an der Verfassungsurkunde des Großherzogtums Baden dargestellt[4]). In § 32b hieß es: „Wer Mitglied der zweiten Kammer ist, kann nicht als Mitglied in die erste Kammer eintreten. Nimmt ein Mitglied die Wahl als Abgeordneter zur zweiten Kammer an, so hört damit die Mitgliedschaft zur ersten Kammer auf." Die Mitgliedschaft in beiden Kammern ist also inkompatibel, dem Berechtigten jedoch offen gelassen, welcher von beiden Kammern er angehören will. Posener[5]) weist darauf hin, daß unter Berücksichtigung der im § 39 Abs. 1 jener Verfassung erforderten Verzichtserklärung bei der Wahl zum Landtag der Verzicht des § 32b sich auf Personengruppen der ersten Kammer nicht mitbeziehe, weil selbsterklärte Verzichte nur bei Mandaten möglich seien, zu welchen man gewählt, ernannt oder als Stellvertreter berufen sei. Prinzen, Standesherren, Erzbischöfe und Prälaten könnten nie eine Wahl zur zweiten Kammer annehmen, folgeweise auch wirksam nicht gewählt werden. Es „verlustige" jedenfalls die Mitgliedschaft zur ersten Kammer an sich nicht die allgemeine Wahlberechtigung und Wählbarkeit zur zweiten Kammer. Die Inkompatibilität schließt also nicht die Gültigkeit der Wahl, bezw. der bei ihr abgegebenen Stimmen aus.

---

[1]) Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1848.
[2]) Staatenhaus und Volkshaus.
[3]) a. a. O. S. 84.
[4]) Vom 2. August 1818 in der Fassung des Gesetzes vom 24. August 1904.
[5]) a. a. O. S. 92.

IV. Seine Bedeutung im Kirchenrecht.

Der Begriff erhielt eine rechtlich umrissene Gestalt bereits im Kirchenrecht, das auch der Erscheinung der Unvereinbarkeit die juristische Bezeichnung „Inkompatibilität“ [1]) gegeben hat.

Für das ältere Kirchenrecht werden bei Richter [2]) Quellen angeführt, aus denen sich ergibt, daß die Beleihung derselben Person mit einer Mehrheit von Aemtern oft untersagt ist. Auch für das geltende katholische Kirchenrecht, den codex iuris canoni ist grundsätzlich die Kumulation von zwei Benefizien in einer Hand verboten. Zu den Rechten der Kirchenbeamten gehört nämlich außer der Befugnis zur Ausübung der dem Amt entsprechenden Verleihungen der Anspruch auf die Pfründe (Benefizien), das bestimmte Amtseinkommen. Es ist hiernach die Regel, daß alle Benefizien, welche die Residenz erfordern, unverträglich sind.[3]) Für Aemter, deren bisherige Besitzer ein mit dem ersteren unverträgliches Amt übertragen erhalten hatten, galt diese Regelung. Die maßgeblichen Bestimmungen des geltenden Kirchenrechts [4]) haben folgenden Wortlaut:

„can. 156: nemini conferantur duo officia incompatibilia.

§ 2 sunt incompatibilia officia, quae una simul ab eodem adimpleri nequunt.

can. 1439: nullus clericus habilis est ad acceptanda et retinenda sive in titulum sive in commendam perpetuam plura beneficia incompatibilia ad normam ca. 156.

§ 2 incompatibilia sunt non solum duo beneficia, quorum onera unverse idem beneficiarius per se implere simul nequest sed etiam duo beneficia, quorum alterutrum ad honestam ipsius sustentationem sufficiat.

can. 2396: clericus, qui assecutus pacificam possessionem officii vel beneficii cum priore incompatibilis, prius quoque retinere praesumpserit contra praescriptum ca. 156, 1439 utroque privatus ipso iure exsistat.“

Eine Anzahl von Aemtern, die Bistümer, die Dignitäten und Personate und die Benefizien mit gleichartigen Funktionen an derselben Kirche [5]) sind dergestalt inkompatibel, daß mit dem erlangten ruhigen Besitze des zweiten das erste ipso iure

---

[1]) in — com — pati — nicht zusammen zu dulden.
[2]) a. a. O. S. 648.
[3]) beneficia incompatibilia.
[4]) codex juris canonici.
[5]) beneficia sub eodem tecto uniformia.

verloren ging.[4]) Andere wieder, z. B. zwei Kanonikate oder die Residenz erfordernde Kaplaneien in verschiedenen Kirchen waren zwar inkompatibel, aber der Verlust des ersten erfolgte nicht von Rechts wegen, sondern, wenn der Beliehene den ruhigen unangefochtenen Besitz des zweiten hatte, hatte er zwischen beiden die Wahl, und wenn er beide behalten wollte, erfolgte Privation durch richterliches Urteil.[2])

Nach geltendem Recht ist die Vereinigung mehrerer Aemter in einer Hand verboten, weil sie die gewissenhafte Erfüllung der Amtspflichten in Frage stellt, weil möglicherweise die durch die verschiedenen Aemter wahrzunehmenden Interessen einander widerstreiten und weil die Kirchenämter nicht zur Bereicherung dienen sollen[3].) (c156 und 1439 § 1). Unzulässig ist die Kumulation solcher Aemter, die nicht gleichzeitig von ein und derselben Person versehen werden können. (c. 394 § 1; c. 460§ 1; c. 1439 § 2; c. 367 § 3; c. 1573 § 1; c. 516 § 3.) Es handelt sich hier um die schon erwähnten Fälle, wenn die Aemter die Residenzpflicht erfordern, wenn jedes der beiden Benefizien den anständigen Lebensunterhalt abwirft oder bei widerstreitenden Interessen. Da die Verleihung eines zweiten inkompatiblen Amts die Wirkung hat, daß der im unangefochtenen Besitz des zweiten befindliche Amtsinhaber das erste ohne weiteres verliert, so ist er so gestellt, als ob er darauf rechtswirksam verzichtet hätte. (c. 188 n 3 und c. 194 § 1.)

Dispens von dem Verbot gewährt nur der apostolische Stuhl. Die Verleihung eines zweiten inkompatiblen Amtes durch den apostolischen Stuhl ist ungültig, wenn in dem Bittgesuch nicht erwähnt worden ist, daß der Bittsteller bereits ein inkompatibles Amt besitzt, oder wenn die päpstliche Verleihungsurkunde nicht eine Klausel enthält, durch die das Kumulationsverbot aufgehoben wird. In der neueren Zeit ist Kumulierung jedoch besonders auch infolge des den staatlichen Regierungen zustehenden Einflusses auf die Besetzung der Bistümer und Kanonikate nicht mehr möglich.[4])

V. Sein Einfluß auf die Gewaltenteilungslehre.

Diese kirchenrechtliche Inkompatibilität deutet bereits darauf hin, daß die Abgrenzung des Begriffes in diesem Rechtsgebiet vornehmlich unter dem praktischen Gesichtspunkt zu erfolgen

---

[1]) incompatibilitas ratione retensionis oder secundi generis.
[2]) Eichmann a. a. O. S. 109.
[3]) incompatibilitas ratione tituli oder primi generis.
[4]) Vgl. z. B. das bayerische Konkordat mit dem Heiligen Stuhl vom 29. 3. 1924.

hat, was der Gesetzgeber mit ihr bezweckt. Sie ist von ihm mit einer bewußten Zweckmäßigkeit geschaffen. So ist auch der Zusammenhang im Staatsrecht.

Ist es zweckmäßig, daß Staatsämter in einer Hand vereinigt werden, so ist, wie noch zu zeigen bleibt, eine Inkompatibilität nicht am Platze.[1]) Will der Gesetzgeber einem Amt ein Gegengewicht entgegenstellen, so wählt er gelegentlich eine Unvereinbarkeitsnorm.

1. Die Gewaltenteilungslehre.

Die Frage, wann eine Trennung und eine Häufung von Aemtern geboten ist, kann sich dort zeigen, wo im modernen Staatsrecht von Grundgewalten gesprochen zu werden pflegt, deren Zusammenhang und Kräfteverhältnis den Staat als eine Gesamtmacht erscheinen lassen.[2]) Ergibt sich der Zusammenhang zwischen Inkompatibilität und Gewaltenteilung aus der Feststellung, daß die Aemter, um deren Unvereinbarkeit es sich handelt, Funktionen der Gewalten sind, die das Leben des Staates bedingen?

a) Die Lehre Montesquieus.

Der in die Mehrzahl der neuzeitlichen Verfassungen und in die Staatstheorie eingezogene Gedanke der Dreiteilung der Funktionen der Staatsgewalt, ist das Ergebnis einer „logisch methodischen Erwägung".[3]) Kann eine solche Betrachtungsweise zu dem Einblick führen, was „grundsätzlich" in diesem Zusammenhang staatsrechtlich inkompatibel ist? Eine für unsere Untersuchung wesentliche Einstellung hat Montesquieu in seinem zuerst im Jahre 1784 erschienenen Buche „De l'esprit des lois" behandelt. Montesquieu sagt u. a.[4]) „Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de Magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y point de liberté ..... Tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux ou des nobles, on du peuple exerçait ces trois pouvoirs: celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les differends des particuliers."

---

[1]) Es besteht, was an dieser Stelle nur angedeutet sein soll, z. B. keine gesetzliche Einschränkung, daß jemand nicht zugleich Mitglied des Reichstags, eines Landtags oder einer Kommunalvertretung ist.

[2]) Vgl. Helfritz: Allgemeines Staatsrecht. S. 65 f.

[3]) Waldecker: „Allgemeine Staatslehre." S. 676 vergl. auch Smend a. a. O. S. 96 f.

[4]) a. a. O. S. 129 livre 11 chapitre 6.

Ist in diesen Worten die grundsätzliche Lehre der Dreiteilung der Gewalten zu sehen, so enthalten sie darüber hinaus auch gleichzeitig die Norm, daß diejenigen Personen, denen die Ausübung der einen der drei geteilten Funktionen der Staatsgewalt obliegt, zu einem Amte, das der Ausübung einer anderen Funktion dient, nicht zugehören dürfen. „Tout serait perdu, si le même .... exerçait .... ces trois pouvoirs ....“ Der Zusammenhang zwischen Gewaltenteilung und Inkompatibilität ergibt sich also hier z. B. aus der logisch systematischen Betrachtungsweise mit der Feststellung, daß eine in der Verfassung streng durchgeführte Gewaltenteilung auch den Amtsträgern eine Inkompatibilität vorschreiben wird.

b) Die praktische Bedeutung.

Die dem Grundsatz der Gewaltenteilung am getreuesten nachgebildete, historisch älteste Verfassung ist die der Vereinigten Staaten von Nordamerika [1]), die in drei großen Abschnitten, Artikel genannt, streng die legislative, die executive und die richterliche Gewalt staatsrechtlich trennt. So heißt es in Artikel Sektion 6, § 2: „no senator or representative shall, during the time, for which he was elected, be appointed to any civil office under the authority of the United States, which shall have been created, or the emolument, whereof shall have been increased during such time; and no person holding any office under the United States, shall be a member of either house during his continuance“ [2]) Ein Kongreßmitglied verwirkt also durch die Annahme eines Bundesamts sein Mandat, und, wenn die Wiederwahl auch nicht ausgeschlossen ist, so kann doch das Mandat nur wieder angenommen werden, wenn zuvor das Amt wieder niedergelegt worden ist.[3]) Zu dem ersten Teil des § 2 bemerkt Holst[4]), daß auch die Kongreßmitglieder nicht der Versuchung ausgesetzt sein sollen, durch Aussicht auf persönliche Vorteile vom rechten Wege abgelenkt zu werden, eine Erwägung, die uns bei der weiteren Darstellung der Inkompatibilität als Zweckmäßigkeitseinrichtung noch zu beschäftigen haben wird.

Auch durch die Ausführungen im Anschluß an die Lehre Montesquieus und an dem eben gezeigten praktischen Beispiel ergibt sich, daß die Inkompatibilität als Folgeerscheinung der Gewaltenteilungslehre in einzelnen Verfassungen vorkommt.

---

[1]) Vom 17. September 1787.
[2]) Zitiert nach Posener a. a. O.
[3]) Holtz a. a. O. S. 58.
[4]) a. a. O. S. 6.

C. Inkompatibilität im System des Staatsrechts.

I. Das Abgeordnetenmandat.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß die Inkompatibilität dort häufig von dem Gesetzgeber vorgeschrieben wird, wo es sich darum handelt, einem bestehenden Organ ein anderes als Nebengewicht nebenzuordnen. Beginnen wir bei der Darstellung der Unvereinbarkeitsnormen bei den gesetzgebenden Körperschaften im modernen Staatsrecht: den Parlamenten.

„Die Gründe für und wider die parlamentarischen Inkompatibilitäten hängen vom allgemeinen politischen Recht ab. Die aus der Trennung der Gewalten und der Unabhängigkeit der Abgeordneten gewonnenen Motive spielten früher eine vorherrschende Rolle, während sie mit der den parlamentarischen Debatten gewährleisteten Publizität und dem immer wachsenden Druck der öffentlichen Meinung auf die Politiker an Bedeutung verloren.[1])

1. Das Zweikammersystem.

Nach Helfritz[2]) ist bei dem Zweikammersystem der Grundgedanke der, daß gegenüber der aus Volkswahlen hervorgegangenen zweiten Kammer (Unterhaus) mit ihren schwankenden Majoritäten ein zu größerer Beständigkeit neigendes Gegengewicht in der ersten Kammer (Oberhaus) gegeben wird. „Die Mitglieder der ersten Kammer pflegen deshalb nicht aus öffentlichen Wahlen hervorzugehen, sondern auf Grund ihrer Herkunft, ihrer amtlichen Stellung, der Präsentation bestimmter Verbände oder der Ernennung seitens des Monarchen berufen zu werden. Es liegt hierin der Uebergang zu einem berufsständischem System, wie es beispielsweise in der im Jahre 1918 in Aussicht genommenen Umgestaltung des Preußischen Herrenhauses in Erscheinung getreten wäre."

Bestehen zwei Kammern des Parlaments nebeneinander, so soll vor allem dadurch die Unabhängigkeit der Beschlußfassung gewährleistet werden. Die durch die jeweils nach gesonderten Gesichtspunkten sich zusammensetzende gesetzgebende Körperschaft ist von der ihr gegenüberstehenden unabhängig, weil sie das politische Gegengewicht zum Ausdruck bringen und als solches in Erscheinung treten muß. Dieser Zweck würde leicht vereitelt, wenn die Mitglieder zugleich beiden Kammern angehören würden. Es ist geradezu charakteristisch für das Zweikammersystem, daß zwischen den Mit-

---

[1]) Errera a. a. O. § 104 S. 100.
[2]) Allgemeines Staatsrecht S. 60.

gliedern der beiden Kammern Inkompatibilität herrscht. Das Zweikammersystem ist erwachsen auf den besonderen Grundlagen der englischen Ständebildung.[1]) So wurde auch die erste Kammer eine besondere Vertretung der Reste der alten ständischen Gesellschaft, die zweite Kammer eine auf Wahl beruhende Vertretung der neuen staatsbürgerlichen Gesellschaft im Frankreich der französischen Revolution. Die erste Kammer verbürgt deshalb in Frankreich, entweder ernannt oder auf Grund eines besonderen Wahlsystems gewählt, eine Vielseitigkeit der Erwägung gegenüber der zweiten Kammer, die aus Wahlen hervorgegangen ist. Auch in Deutschland hat die „erste Kammer", wie wir noch sehen werden, nur da eine politische Bedeutung erlangt, wo sie ein selbständiges politisches Prinzip im Gegensatz zu der zweiten Kammer verkörpert. Die gleichzeitige Zugehörigkeit zu beiden Kammern ist daher mit dem Zweikammersystem unvereinbar. Wo also andere Indizien für dieses System sprechen, muß der Grundsatz der Inkompatibilität als Verfassungsgrundsatz selbst dort angenommen werden, wo er nicht ausdrücklich schriftlich niedergelegt ist.[2])

Es gibt aber eine große Anzahl von Verfassungen, der neueren bis jüngsten Zeit, aus denen sich ergibt, daß der Grundsatz der Inkompatibilität zwischen der Zugehörigkeit zu beiden Kammern mit dem Zweikammersystem unvereinbar ist. So heißt es in der Verfassungsurkunde des Königreichs Rumänien[3]): „Es kann niemand zugleich Mitglied der einen und der anderen Versammlung sein." In der alten preußischen Verfassungsurkunde wurde in Artikel 78 Abs. 4 bestimmt: „Niemand kann Mitglied beider Kammern sein[4])." Aehnliche Inkompatibilitätsbestimmungen, dem dargelegten Grundgedanken Niederlande in der Fassung vom 6. November 1887 (Artikel 93)[5]), der Verfassung des deutschen Reiches vom 28. März 1849 (Artikel 97)[6]), der Verfassungsurkunde des Königreichs der Niederlande in der Fassung vom 6. November 1887 (Artikel 93)[7]), der Verfassung der Republik Portugal vom 21. August 1911 (Artikel 7 § 2)[4]), der Verfassung der tschechoslovakischen Republik vom 29. Februar 1920 (§ 18)[8]), der Verfassung der Republik China vom 10. Oktober 1923 (Artikel 44)[9]), der Ver-

---

[1]) Bornhak a. a. O. S. 72.
[2]) Vergl. Meyer-Anschütz S. 350 Anm. 21.
[3]) Vom 1.—13. Juli 1866 Art. 41.
[4]) Vergl. Arndt „Preußische Verfassungsurkunde" S. 283.
[5]) On ne peut etre a la fois membre des chambres.
[6]) Niemand kann gleichzeitig Mitglied von beiden Häusern sein (Staaten- und Volkshaus).
[7]) Niemand kann gleichzeitig Mitglied von beiden Kammern sein (erste und zweite Kammer).
[8]) Niemand darf zugleich Mitglied beider Kammern sein.
[9]) Niemand darf zugleich Mitglied beider Häuser sein.

fassungsurkunde des Kaiserreichs Groß-Japan vom 11. Oktober 1889 (Artikel 36)[1]), der Verfassungsurkunde des Großherzogtums Hessen vom 17. Februar 1820 (Artikel 58)[2]) und dem Entwurf einer neuen braunschweigischen Landschaftsordnung vom 27. August 1831 (§ 75)[3]).

Aus diesen Beispielen ergibt sich, daß dort, wo das Zweikammersystem besteht, ausnahmslos der Grundsatz gilt, daß niemand Mitglied beider Kammern sein kann. Diese Teilung des Parlaments in zwei Abteilungen hat den Zweck, eine wiederholte Beratung der Vorlagen von verschiedenen Gesichtspunkten aus zu veranlassen, dieser Zweck würde völlig vereitelt werden, wenn beide Versammlungen zu einem erheblichen Teile aus denselben Personen beständen. Dieser Grundsatz ist auch für die nach Artikel 9 Satz 2 der alten Reichsverfassung festgesetzte Unvereinbarkeit der Stellung eines Bundesratsmitglieds mit der eines Reichstagsabgeordneten maßgebend gewesen. Er rechtfertigt sich auch aus der Erwägung, daß die Bundesratsbevollmächtigten Vertreter ihrer Regierungen und an deren Instruktionen gebunden[4]) sind, während die Reichstagsmitglieder „Vertreter des Gesamtvolkes und an Aufträge nicht gebunden" sind.[5])

2. Das Verfassungsrecht des Reichs.

Im Gegensatz zu der alten Reichsverfassung beruht die Reichsverfassung von Weimar nicht auf dem Zweikammersystem, das, wie Helfritz[6]) sagt, die Regel bildet, sondern auf dem Einkammersystem, bei dem die Mitglieder der Kammer aus Wahlen hervorgehen. Daß dem Reichsrat die Funktion einer zweiten Kammer nicht zukommt, wird noch zu zeigen sein. Andere bei der Gesetzgebung mitwirkende, einer zweiten Kammer entsprechende Organe wie etwa der Reichswirtschaftsrat, der übrigens besonders in seiner jetzigen vorläufigen Zusammensetzung nach der Verordnung vom 4. Mai 1920[7]) häufig wegen der in ihm vertretenen wirtschaftlichen Interessentengruppen seiner Bedeutung entsprechend nicht hervortreten kann, fehlen in der Reichsverfassung vom 11. August 1919. Es

---

[1]) Niemand kann gleichzeitig beiden Kammern angehören.
[2]) Niemand darf gleichzeitig Mitglied beider Häuser des Landtags sein (Kizokuin — Herrenhaus, Shujiin — Abgeordnetenhaus).
[3]) Ein Mitglied der ersten Kammer kann nicht zur zweiten gewählt werden.
[4]) Niemand kann die Wahl zum Abgeordneten von mehreren Kollegien annehmen.
[5]) Artikel 6 a. Rv.
[6]) Artikel 29 a. Rv.
[7]) a. a. O. S. 60.

besteht somit keine Körperschaft, deren Einfluß als ein den Reichstag kontrollierendes Organ eine Inkompatibilität rechtfertigen würde. Dementsprechend ist auch ausdrücklich in der Verordnung über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat die Vereinbarkeit mit der Zugehörigkeit zur Nationalversammlung oder zum Reichstag positiv festgelegt worden.[1]) Würde eine Inkompatibilität vom Gesetzgeber gewollt sein, so wäre ebenfalls § 3 der Verordnung über die Entschädigung der von den preußischen Provinzialverwaltungen bestellten Mitgliedern des Reichsrats vom 7. November 1922[2]) nicht verständlich. Diese Bestimmung sieht ausdrücklich vor, daß ein Mitglied des Reichsrats gleichzeitig Mitglied des Reichstages, des Landtages, des Staatsrates oder des Reichswirtschaftsrates sein kann.[3])

Bei der Untersuchung der Stellung des Reichsrats und damit des Verhältnisses zu dem Reichstag und dessen Abgeordneten in unserm Verfassungssystem, mag zunächst ein Vergleich mit dem entsprechenden, in der Struktur aber stark abweichenden Organ der Verfassung des Kaiserreichs, dem Bundesrat gezogen werden. Bei diesem war die Inkompatibilität von Bevollmächtigten beim Bundesrat und Mitgliedschaft im Reichstag gesetzlich in Artikel 9 Abs. 2 festgelegt.[4]) „Die Funktion eines Bundesratsbevollmächtigten und eines Reichstagsabgeordneten sind inkompatibel, denn der Bundesratsbevollmächtigte hat nach Instruktionen seiner Regierung zu stimmen, während der Reichstagsabgeordnete nach Artikel 29 der Reichsverfassung Vertreter des gesamten Volkes und an Aufträge nicht gebunden ist“ [5]). Artikel 9 Satz 2 entsprach der Stellung der Bundesratsbevollmächtigten als Repräsentanten[6]) der einzelnen Mitträger der Reichssouveränität. Als solchen hatten sie eine zu der von Volksvertretern im begrifflichen Gegensatz stehende Stellung. Aus den bisherigen Ausführungen über die Notwendigkeit eines Gegengewichtes einer zweiten Kammer ergibt sich aber, daß man nicht gleichzeitig Regierungsvertreter und Volksvertreter sein kann. War somit für die Bundesratsbevollmächtigten im Reichstag die Wählbarkeit nicht ausgeschlossen, so genügte dies noch nicht. Nicht schon die Wahl brachte die Abgeordnetenqualität, wie auch Vogels annimmt, sondern der Gewählte hatte das Mandat noch anzunehmen, um Abgeordneter zu werden. Ein Reichstagsabgeordneter konnte erst dann wirksam zum Bundesratsbevollmächtigten ernannt

---

[1]) RGBl. S. 858.
[2]) Artikel 3 Satz 2.
[3]) Pr. Gess. Nr. 53 S. 441.
[4]) Siehe S. 14.
[5]) Dambitsch a. a. O. S. 264.
[6]) So Vogels a. a. O. S. 32.

werden, wenn das Abgeordnetenmandat niedergelegt war.[1]) Dieser Ansicht tritt auch Dambitsch bei.[2]) Er weist allerdings darauf hin, daß, wenn ein Bundesratsbevollmächtigter in den Reichstag gewählt wurde und die Wahl annahm, nur übrigblieb, daß er dieser Stellung als Bundesratsmitglied enthoben wurde. Denn gegen ein Reichstagsmitglied ist in Ansehung seiner Funktion als Abgeordneter ein Zwang nicht zulässig.

Auch schon rein äußerlich kann man den die Inkompatibilität begründenden Gegensatz zwischen Bundesratsbevollmächtigten und Reichstagsabgeordneten aus der bei ersteren vorliegenden „Bevollmächtigung" herleiten, die nach dem Sprachgebrauch und auch dem Bürgerlichen Gesetzbuch das Handeln nach Instruktionen für einen Auftraggeber bedeutet. Vollmachtgeber waren die Bundesstaaten, deren Fürsten die Weisungen gaben. So wurde auch jede Parteipolitik vom Bundesrat und damit jeder Einfluß der Wähler von ihm ferngehalten. Im Herbst 1918 wurden die verschiedensten Versuche von seiten des Reichstags gemacht, die Inkompatibilitätsbestimmung des Artikel 9 Satz 2 der alten Reichsverfassung aufzuheben. Die Aufhebung würde eine grundstürzende Aenderung der Reichsverfassung bedeutet haben[3]). Das Gesetz vom 28. Oktober 1918 hat aber an dem Bestand des Artikel 9 der Reichsverfassung nichts geändert, obwohl zuvor durch Bemühungen verschiedener Abgeordneter besonders in einer interfraktionellen Besprechung am 28. September 1918, an der Abgeordnete des Zentrums[4]), der Fortschrittlichen[5]) und der Sozialdemokratischen Partei[6]) teilnahmen, die Aufhebung dieses Artikels verlangt wurde. Ein Schritt zur Parlamentarisierung war lediglich die Aufhebung des Artikels 21 Satz 2 der Reichsverfassung. Der Kampf um Artikel 9 ist mit großer Heftigkeit geführt worden. Es wurde hierbei auch die Argumentation ins Feld geführt, daß die Inkompatibilitätsnorm als Schutzwall der Einzelstaaten gegenüber kaiserlich großdeutscher Reichspolitik und zugleich als Schutz für Preußen gegenüber den anderen Staaten bestehen müsse[7]). Es ist jedenfalls zu einer Abänderung der Inkompatibilitätsbestimmung zwischen Reichstag und Bundesrat nicht mehr gekommen. „Es bewendete also bei der verfassungsmäßigen ‚Inkompatibilität' zwischen

---

[1]) Ebenso Vogels gegen Meyer - Anschütz a. a. O. S. 448 ff., nach dessen Ansicht die Abgeordneteneigenschaft durch den Eintritt in den Bundesrat erlosch.
[2]) a. a. O. S. 264.
[3]) Finger a. a. O. S. 109.
[4]) Gröber, Trimborn, Herold, Erzberger.
[5]) Fischbeck, Hausmann, Haas.
[6]) Scheidemann, Ebert, Südekum.
[7]) Wittmayer a. a. O. S. 64.

Reichstag und Bundesrat, es bestand noch keine Parlamentarisierung auch der bundesrätlichen Reichsregierung.“ [1]) Es blieb bei dem Zweikammersystem und somit bei einem von dem heutigen grundsätzlich verschiedenen verfassungsrechtlichen Zustand.

a) Reichsrat und Reichstag.

Im geltenden deutschen Verfassungsrecht fehlt eine dem Artikel 9 Satz 2 der alten Reichsverfassung entsprechende reichsgesetzliche Bestimmung. Insoweit ist eine unmittelbare Gleichsetzung von Bundesrat und Reichsrat nicht zulässig, weil aus einer zunächst äußerlichen Nachfolge in bezug auf die Zusammensetzung auch auf eine entsprechende Fortsetzung in bezug auf die rechtliche Stellung des Reichsrats nicht geschlossen werden kann. Einen Nachfolger des Bundesrats kann man schon deshalb [2]) in dem Reichsrat nicht erblicken, weil dem Bundesrat als oberster Verwaltungsbehörde allgemein das Verordnungsrecht zur Ausführung von Reichsgesetzen zustand. Dieses Recht ist nunmehr auf die Reichsregierung übergegangen.

Wir haben gesehen, daß ein Zweikammersystem eine Inkompatibilitätsnorm bedingt. In der Nationalversammlung ist gerade deshalb der Entwurf des Reichsrats ohne Schwierigkeiten angenommen worden und hat eine Mehrheit gefunden, weil die demokratischen Parteien die Bildung eines Zweikammersystems in der Legislative vermeiden wollten.[3]) Auch Ablaß [4]) lehnt für den Reichsrat jeden Vergleich oder gar eine Gleichstellung mit einer zweiten Kammer neben dem Reichstage ab. „.... ganz ebenso verfehlt wäre die vergleichsweise Heranziehung des Bundesrats aus der Verfassung des Kaiserreichs..... Er ist lediglich das Organ der deutschen Länder, das dazu berufen ist, deren Interessen bei der Gesetzgebung und bei der Verwaltung des Reiches zu vertreten.“ So verfehlt auch die Ansicht von Ablaß in bezug auf die Organstellung des Reichsrats ist, kann aus ihr doch die schon erwähnte und belegte Anschauung entnommen werden, daß dem Reichsrat eine Nachfolgerschaft in bezug auf den Bundesrat nicht zukommt.

Im § 3 der preußischen Verordnung vom 7. November 1922 [5]) wird von der gleichzeitigen Mitgliedschaft zum Reichsrat und Reichstag ausgegangen. Diese Regelung gelegentlich der Frage der Entschädigung hätte nicht erfolgen können, wenn man

---

[1]) Giese, Staatsrecht S. 63.
[2]) Vgl. Poetzsch-Heffter a. a. O. S. 82.
[3]) a. a. O. S. 82 bei Poetzsch-Heffter.
[4]) a. a. O. S. 76.
[5]) Heyland a. a. O. S. 22.

nicht von der Vereinbarkeit der Mitgliedschaft von Reichrat und Reichstag ausgegangen wäre.[1]) Ohne zur Begründung seiner Ansicht auf obige Verordnung einzugehen, will Finger[2]) das Bestehen einer Inkompatibilitätsnorm bejahen. Er weist darauf hin, daß weder die Reichsverfassung noch das preußische Gesetz[3]) Bestimmungen darüber enthalten, inwiefern die Ausübung der Funktion eines Mitgliedes des Reichsrates mit der Ausübung anderer Funktionen im Reich oder in den Ländern vereinbar ist. Die Entscheidung der Frage wird daher zu erfolgen haben nach grundsätzlichen Erwägungen, wie Finger sagt. Es ergäbe sich zunächst aus der Stellung, welche der Reichsrat als Organ der Mitwirkung bei der Reichswillensbildung hat, daß niemand zugleich Mitglied des Reichstags und des Reichsrats sein kann. Diese Funktionen sind innerlich unvereinbar. Der Reichstag ist die unitarische, der Reichsrat die föderalistische partikularistische Komponente der Reichswillensbildung. Beide Strömungen sollen ihrer Bedeutung gemäß „in der Resultierenden" zum Ausdruck kommen. Die verfassungsrechtliche Stellung des Reichsrats läßt sich nicht einheitlich beantworten. Es spricht manches dafür, daß der Reichsrat eine Art zweiter Kammer, ohne parlamentarischen Charakter also, sein soll. In diese Richtung scheint § 6 der Geschäftsordnung vom 20. November 1919 zu weisen, der von „stellvertretenden Bevollmächtigten" handelt. Liegt eine Bevollmächtigung der Reichsratsmitglieder in der Weise vor, daß, ähnlich wie beim Bundesrat und im Gegensatz zum Reichstag, die Mitglieder nicht nach freiem Ermessen, sondern entsprechend den Weisungen von Auftraggebern abstimmen? Die auftragsgebundene Vollmacht gäbe dem Reichsrat den Charakter eines Bundesrats[4]), die freie Abstimmung den eines Staatenhauses. Nach Stier - Somlo[5]) ist der Reichsrat kein Parlament, keine Volksvertretung, sondern eine Landes- und Staatsvertretung, deren Mitglieder, von den preußischen Provinzialvertretern abgesehen, dann nach Instruktionen abstimmen, wenn nicht die Minister selbst im Reichsrat erscheinen. Preuß[6]) hat den Unterschied zwischen Staatenhaus und Reichsrat dahingehend als grundlegend bezeichnet, daß im Staatenhaus Mitglieder sitzen, die von dem Parlament der Einzelstaaten gewählt werden, während im Reichsrat Mitglieder

---

[1]) Vgl. Note [3]).
[2]) a. a. O. § 38 S. 293.
[3]) Vom 3. Juni 1921 „Preuß. Gesetzessamml." S. 379.
[4]) Vgl. Reichsminister Hugo Preuß im Verfassungsausschuß, sten. Bericht S. 121.
[5]) Reichsverfassung S. 117.
[6]) Siehe Hatschek Band 2 S. 205, vgl. auch Preuß im Deutschen Reichsanzeiger vom 20. 1. 1919.

nach der bisherigen Ueberlieferung des Bundesrats von ihren Regierungen ernannt werden. Hierbei ging er aber davon aus, daß die heutigen Regierungen der Einzelstaaten als die „designierten Vertrauensmänner des Landtags" gelten. Demgemäß waren die ersten drei Entwürfe der Verfassung vom 3. Januar 1919, vom 20. Januar 1919 und vom 17. Februar 1919 von der auftragsfreien Mitgliedschaft zum Reichsrat ausgegangen.

Eine Abänderung erfuhr dann diese Bestimmung durch den 4. Entwurf [1]): „Die Mitglieder des Reichsrats sind an Weisungen nicht gebunden, indessen können die Stimmen eines Gliedstaates nur einheitlich abgegeben werden." Schließlich konnte ein Kompromiß zwischen beiden Systemen nicht gefunden werden. Man überließ im Verfassungsausschuß die Frage der Selbständigkeit der Handlungsweise der Praxis mit der Maßgabe, daß das einzelne Land hierüber im Einzelfalle selbständig zu entscheiden habe.

Grundsätzlich ist also, wenn man zusammenfaßt, die Stellung der Regierungsdelegierten im Reichsrat mit der eines Reichstagsabgeordneten zu vereinbaren. Dies ergibt sich [2]) schon daraus, daß der Grundsatz der Inkompatibilität insoweit nirgends fixiert worden ist und ferner daraus, daß man das Schweigen des Verfassungsgesetzgebers darauf zurückführen muß, daß er das Prinzip der Inkompatibilität beseitigt wissen wollte.[3])

In der Praxis mag an dem Beispiel des früheren thüringischen Staatsministers Dr. Frick dargestellt werden, daß in der Tat, wie nach dem Ausspruch von Preuß es grundsätzlich auch sein soll, der Staatsminister als Mitglied der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei Mitglied des Reichstags und als thüringischer Minister Mitglied des Reichsrats gewesen ist. Aehnlich liegt das von Heyland [4]) angeführte Beispiel eines deutschnationalen Abgeordneten, der als Verwaltungsbeamter die von einer sozialistischen Regierung für die Verwaltung seines Amtes aufgestellten politischen Richtlinien durchzuführen hat.

Stier-Somlo [5]) begründet auch die Vereinbarkeit mit dem zwiefachen Charakter, der den Reichsratsmitgliedern dadurch zukommt, daß sie als Landesbevollmächtigte Landesbeamte, aber Glieder eines Reichsorgans sind. Sind sie gleichzeitig Reichstagsabgeordnete, so sind sie es nicht in dieser Eigenschaft,

[1]) Artikel 21 Satz 3.
[2]) Heyland a. a. O. S. 21.
[3]) Derselbe a. a. O. S. 22 und die dort unter N. 29 zitierten Autoren.
[4]) a. a. O. S. 22.
[5]) Reichsverfassung S. 171.

sondern als bevollmächtigte Landesregierungsmitglieder im Reichsrat. Selbst wenn man davon ausgeht, daß die Praxis einen Zustand heranbilden kann, dessen gesetzgeberische Fundierung unter den gleichen Voraussetzungen eine gewisse Gewähr für die Bewährung bilden kann, scheint dieser gegenwärtige Zustand nicht wünschenswert. Es ist Bilfinger [1]) beizupflichten, der de lege ferenda Unvereinbarkeit der Stellung des Reichsratsmitgliedes mit der eines Reichstagsabgeordneten fordert. Die Möglichkeit von Bevollmächtigungen zum Reichsrat gibt den bevollmächtigten Reichstagsmitgliedern eine unerwünschte Doppelstellung. Die von Hoefs [2]) angegebene Lösung erscheint auch nicht zweckmäßig. Eine gesetzliche Regelung sollte in der Weise stattfinden, daß die Zugehörigkeit zum Reichsrat und Reichstag grundsätzlich für vereinbar erklärt wird. Im übrigen lasse man den Vertretern der Länder im Reichsrat, seien sie Regierungsmitglieder des Landes oder dessen „Bevollmächtigte", das Recht auf auftragsfreie Abstimmung im Reichsrat. Die jeweilige politische Konstellation des einzelnen Landes wird ohnehin eine entsprechende Stellungnahme des betreffenden Reichsratsvertreters stets herbeiführen.[3])

b) Reichsrat und Landesparlamente.

In bezug auf die gleichzeitige Zugehörigkeit zu einem Landesparlament und zum Reichsrat bestehen in Literatur und Praxis, wie sich aus dem Folgenden ergibt, nahezu Einhelligkeit. Eine ausdrückliche Regelung hat der Gesetzgeber nicht getroffen; aus dem schon erwähnten § 3 der preußischen Verordnung vom 7. November 1922 muß aber entnommen werden, daß einer gleichzeitigen Mitgliedschaft im Reichsrat und einem Landtag Bedenken nicht entgegenstehen. Diese in der Wissenschaft vor allem von Finger [4]) vertretene Ansicht wird damit begründet, daß der Artikel 63 der Reichsverfassung nur die Vorschrift enthalte, daß die Länder durch die Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden. Im Sinne des Artikels 17 der Reichsverfassung, wonach die Landesregierung des Vertrauens der Volksvertretung bedarf, darf der frühere Unterschied zwischen Regierung und Volksvertretung im Sinne eines Zuständigkeitsgegensatzes nicht mehr gemacht werden. Es würde demnach zulässig sein, daß ein Mitglied einer Kammer des

---

[1]) Archiv f. öffentl. Recht Bd. 8 der neuen Folge S. 191.

[2]) a. a. O. S. 29.

[3]) Vogels, Komm. S. 90 Abs. 3 weist darauf hin, daß durch die Zugehörigkeit der Reichsratsvertreter, selbst wenn sie zugleich Reichstagsmitglieder sind, zu den Landesregierungen die Rücksichtnahme auf die Landesinteressen verbürgt ist.

[4]) a. a. O. § 38 S. 293.

Landes Mitglied der Regierung und als solches Mitglied des Reichsrates ist. Zur Erfüllung der Aufgaben, zu denen der Reichsrat berufen ist, dürfen die Mitglieder der Volksvertretung sogar als besonders geeignet zu bezeichen sein.[1]) Auch Stier-Somlo[2]) räumt eine Vereinbarkeit ein, indem er darauf hinweist, daß die Reichsratsmitglieder, wenn sie gleichzeitig Landtagsabgeordnete sind, nicht in dieser Eigenschaft, sondern in der des Landesregierungsmitglieds Bevollmächtigte im Reichsrat sind. Sie sind als Landesbeamte, wie er ausführt, Landesbevollmächtigte, als Reichsratsmitglieder aber Glieder eines Reichsorgans.

Es ist also insoweit eine Inkompatibilität zwischen der Zugehörigkeit zum Reichsrat und einem Landesparlament nicht festzustellen.

3. Das Verfassungsrecht der Länder.

a) Die außerpreußischen Länder.

In den Verfassungen der deutschen Länder befindet sich mit Ausnahme der Einrichtung des Staatsrats in Preußen keine Körperschaft, bei der die Frage der parlamentarischen Inkompatibilität bei einer zweiten, der Landesvolksvertretung entsprechenden, „zweiten Kammer" aufzuwerfen wäre.

b) Der Preußische Staatsrat.

Der zweite Entwurf[3]) vom 20. Januar 1919 sah in § 12 Ziffer 1 vor, daß jeder deutsche Freistaat eine aus e i n e r Kammer bestehende Volksvertretung haben müsse. In der endgültigen Fassung[4]) schreibt die Reichsverfassung lediglich vor, daß die Länder eine „freistaatliche" Verfassung haben müssen. Daß diese das Bestehen einer zweiten Kammer nicht ausschließt, ist anerkannten Rechts.[5])

Ist nun der Staatsrat eine solche „Kammer"?[5]) Die Grundlage für diese Erörterung bildet die positive Bestimmung des Artikel 33 Abs. 2 der preußischen Verfassung. Nach Stier-Somlo[6]) ist der preußische Staat seiner rechtlichen Natur nach ein auf Volkssouveränität beruhender republikanisch-demokratischer Staat mit parlamentarischer Regierungsweise. Nach

---

[1]) Finger a. a. O.
[2]) a. a. O. S. 171.
[3]) Der Reichsverfassung zitiert nach Triepel Quellensammlung S. 11. Artikel 17.
[4]) Vgl. Anschütz zu Artikel 17 der Reichsverfassung. A. hält jedoch eine „quasi parlamentarische" Organschaft für zulässig.
[5]) Stier-Somlo: „Preußisches Staatsrecht" S. 136.
[6]) Dasselbe.

der alten preußischen Verfassungsurkunde[1]) konnte niemand zugleich Mitglied beider Häuser des Landtags sein. Wer dem Herrenhaus angehörte, konnte nicht ins Abgeordnetenhaus gewählt werden.[2]) Diese gleiche Inkompatibilitätsnorm ist auch, wie schon erwähnt, in Artikel 33 Abs. 2 der neuen preußischen Verfassung zwischen Landtag und Staatsrat ausgesprochen worden. Es gilt für die Staatsratsmitglieder der Grundsatz der Inkompatibilität, es darf also niemand gleichzeitig Mitglied des Staatsrats und Landtags sein. Mit der Annahme der Wahl zum Staatsrat erlischt eine etwaige Mitgliedschaft im Landtage und umgekehrt. (Artikel 33 der preußischen Verfassung.)[3]) Für den Charakter des Staatsrats als Oberhaus ergeben sich in diesem Zusammenhang zunächst, worauf auch Hatschek[4]) hinweist, gewisse soziale Tatsachen, dann aber auch die Normen der Verfassung und der Geschäftsordnung, die sich der Staatsrat gegeben hat. In Wirklichkeit hat sich nämlich, wie Hatschek ausführt, statt des gewünschten Regionalpartikularismus ein Parteipartikularismus eingestellt, und die Geschäftsordnung des Staatsrats anerkennt tatsächlich und rechtlich Fraktionen der politischen Parteien, denen sie, ähnlich wie im Reichstag und Landtag, einen weitgehenden Einfluß auf die Organisation des Staatsrats und seiner Ausschüsse, somit auch auf seine Geschäftsführung einräumt.[5])

Wo aber Parteienbetrieb in Körperschaften herrscht, die an Gesetzgebung und Verwaltung des Staates beteiligt sind, haben wir es mit parlamentarischen Körperschaften zu tun. Aber auch Rechtsnormen der Verfassung und solche der Geschäftsordnung des preußischen Staatsrat zeigen[6]), daß nicht absorptive Provinzialvertretungen, sondern repräsentative geschaffen sind, daß wir es also mit einer ersten Kammer im Staatsrat zu tun haben. Wie bei anderen parlamentarischen Körperschaften, ist bei ihm angeordnet, daß niemand gleichzeitig Mitglied der beiden erwähnten Körperschaften sein kann.[7]) Man kann auch den Staatsrat als eine Art Oberhaus zur gesetzmäßigen Behinderung der Alleinherrschaft des Landtags ansehen.[8]) Die Möglichkeit einer Entsendung von Landtagsabgeordneten in den Staatsrat brächte aber auch die Gefahr mit sich, daß deren Stellungnahme im Staatsrat durch Rücksicht auf ihre Stellung im Parlament beeinflußt und ihre Auf-

---

1) Stier-Somlo: „Preußisches Staatsrecht" S. 136.
2) Hue de grais a. a. O. § 31 S. 78.
3) Dasselbe.
4) a. a. O. Bd. 2 S. 207.
5) § 8 der Geschäftsordnung für den preußischen Staatsrat vom 1. Juni 1921.
6) Hatschek a. a. O. Bd. 2 S. 207.
7) Artikel 33 Abs. 2 der preußischen Verfassung.
8) Walthemath, a. a. O.

gabe als Vertreter der Provinzen in den Hintergrund gedrängt würde.[1]) Da es Aufgabe des Staatsrats ist, die vom Landtag beschlossenen Gesetze nachzuprüfen und unter Umständen Einspruch gegen sie einzulegen, ist es nicht angängig, daß ihm dieselben Personen angehören, die diese Gesetze beschlossen haben.

[2]) Dennoch ist der Staatsrat nicht als erste Kammer anzusehen. Der Grundsatz der im Artikel 33 enthaltenen Inkompatibilität ist zwar bei dem Zweikammersystem herkömmlich. Er soll aber durchaus nicht dem Staatsrat den Charakter einer ersten Kammer verleihen.[3]) Der Staatsrat ist[4]), wie Stier-Somlo ausführt, vom Verfassungsgesetzgeber nicht als eine erste Kammer im Sinne eines Herrenhauses gedacht. Der Staatsrat in Preußen wurde nur geschaffen, um einer einseitigen Landtagspolitik hemmend entgegenzuwirken.[5]) Stier-Somlo[6]) räumt zwar ein, daß in der Inkompatibilitätsbestimmung ein Anklang an die parlamentarische Stellung liegt und den Staatsratsmitgliedern Befugnisse zum Teil zugewiesen sind, die sonst nur Abgeordneten einer Volksvertretung zuzukommen pflegen[7]), er spricht aber dem Staatsrat die Eigenschaft einer ersten Kammer und überhaupt einer Volksvertretung ab.[8]) Der Staatsrat habe die Aufgabe eines Kontrollorgans, die er nicht erfüllen könnte, wenn seine Mitglieder gleichzeitig Landtagsmitglieder wären.[9]) Waldecker[10]) weist darauf hin, daß der Staatsrat nach der Absicht des Gesetzgebers nicht in das Kapitel Volksvertretung, sondern in das der Provinzialautonomie gehöre. Es bestehe auch kein Zweifel, daß der Staatsrat der politischen Wirkung nach auf eine Art von erster Kammer hinauskommen kann, und daß die Verfassung mit einer solchen Tendenz ernsthaft rechnet.[11]) Trotz dieser Annäherung an eine echte erste Kammer sei der Staatsrat keine solche und damit überhaupt keine Kammer, sondern ein durch Wahlen der Provinzialvertretungen gebildetes unmittelbares Staatsorgan mit den besonderen ihm durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben und Zuständigkeiten. Der Staatsrat stehe zum Landtag in

---

[1]) Vogels Komm. S. 90 III und Grundzüge S. 66 § 19 Abs. 1.
[2]) Desgl. Huber S. 69 Nr. 5.
[3]) Desgl. Giese-Volkmann S. 119 Nr. 12.
[4]) Preußisches Staatsrecht S. 150.
[5]) Preußisches Verfassungsrecht von Stier-Somlo S. 145.
[6]) a. a. O. S. 144.
[7]) a. a. O.
[8]) a. a. O.
[9]) Stier-Somlo Komm. zu Artikel 33 S. 157 Nr. 3.
[10]) Komm. S. 108.
[11]) Vgl. Artikel 33, 2; 34; 35.

striktem Gegensatz und solle ihm gegenüber als Gegengewicht fungieren.

Man wird also den Staatsrat als ein körperschaftliches Staatsorgan ansehen müssen, das sich einer ersten Kammer nähert.[1])

Der preußische Landtag hat auch, worauf Giese[2]) hinweist, keinen koordinierten Gegenspieler, etwa einen Staatspräsidenten oder eine weitere (erste) Kammer, durch die er in Schach gehalten wird. Es besteht somit die Gefahr eines parlamentarischen Absolutismus. Dieser Gefahr kann die staatsrechtliche Ueberordnung des Landesvolks über den Landtag nicht wirksam entgegentreten, weil das Volk nicht gleich und schnell genug zu handeln vermag. Jene Gefahr kann erfolgreich nur ein besonderes Staatsorgan ausschalten, das legislativ und administrativ, namentlich finanziell, ein Gegengewicht gegenüber dem Schwergewicht der die Staatsgewalt repräsentierenden Volksvertretung bildet. Diese Aufgabe ist dem Staatsrat zugefallen.

4. Abgeordnetenmandat und Aufsichtsrat.

Die Frage der Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat mit dem Posten in einem privatwirtschaftlichen Aktiengesellschaftsaufsichtsrat oder einer anderen wirtschaftlichen Stellung aufwerfen, heißt den im geltenden deutschen Reichs- und Landesstaatsrecht geltenden Rechtszustand für nicht zweckentsprechend zu halten. In dem System unseres öffentlichen Rechts befindet sich keine Vorschrift, die dem Abgeordneten die Zugehörigkeit zu einem Aufsichtsrat verbietet. Dennoch hat es nicht an parlamentarischen und außerparlamentarischen Versuchen gefehlt, die Vereinigung beider Funktionen in einer Hand gesetzlich auszuschließen. Um die Integrität der gewählten Parlamentsmitglieder nach jeder Richtung tunlichst sicherzustellen, wurde die Forderung eines Inkompatibilitätsgesetzes erhoben.[3])

a) Im ausländischen Recht.

Im außerdeutschen Verfassungsrecht bestehen derartige Unvereinbarkeitsnormen, wie sie hier verlangt werden. Die

---

[1]) Siehe [1]).

[2]) Staatsrecht S. 203 Nr. 2.

[3]) Hauke a. a. O. S. 12. Erinnert sei an die Tatsache, daß die Zugehörigkeit von Reichstagsabgeordneten zu Aufsichtsräten, zu Spaltungserscheinungen geführt hat wie den Zerfall der Deutschen Staatspartei nach den Reichstagswahlen vom 14. 9. 1930 und die Entwicklung der Wirtschaftspartei.

portugiesische Verfassung [1]) enthält z. B. die Vorschrift, daß kein Deputierter oder Senator Mitglied eines Verwaltungsrats, Beamter, Angestellter oder Kontrolleur von Unternehmungen oder Gesellschaften, die auf Vertrag oder Konzession des Staates beruhen, oder denen ein Privileg durch ein allgemeines Gesetz gewährt ist, sein kann. Die Verfassung der Republik Albanien [2]) bestimmt, daß das Amt des Abgeordneten unvereinbar ist mit einem besoldeten Amt.[3]) Auch diese Vorschrift liegt in derselben Linie, nämlich in der Tendenz, der Abgeordnete, der auf Grund des Volksvotums gewählt worden ist, solle sein Amt nach freier Ueberzeugung und wirtschaftlich unabhängig ausüben.

b) Im deutschen Recht.

aa) Im deutschen Reichsrecht.

Es hat auch im deutschen Reichsrecht Versuche gegeben, eine gesetzlich festgelegte Inkompatibilität zwischen Abgeordnetenmandat und Aufsichtsratsposten herzustellen. Poetzsch-Heffter [4]) weist auf den Antrag Graefe im Reichstag vom 26. August 1924 [5]) hin, in dem vorgeschlagen wurde, dem Artikel 21 der Reichsverfassung folgenden Absatz 2 hinzuzufügen: „Die Abgeordneten dürfen Aufsichtsratsstellen bei privaten Erwerbsgesellschaften nur dann bekleiden, wenn diese Tätigkeit mit ihrem bürgerlichen Beruf unmittelbar zusammenhängt. Im Streitfall entscheidet der Staatsgerichtshof für das deutsche Reich." Dieser Antrag ist in der zweiten Wahlperiode dann unerledigt geblieben und nicht wieder erneuert worden. Der Abgeordnete Rippel gab am 19. Mai 1927 [6]) im Reichstag folgende Anregung: „Sämtliche Mitglieder dieses Hauses melden ihre gesamten geschäftlichen Beziehungen, soweit sie in Direktions- und Aufsichtsratsstellen in irgendwelchen Gesellschaften vertreten sind, an. Der Aeltestenrat beschließt dann von Fall zu Fall, ob der Abgeordnete, der Aufsichtsrat irgendeiner Gesellschaft ist, sich in diesem Falle an diesen gesetzgeberischen Arbeiten beteiligen soll." [7]) Diese Anträge sowie der aus dem Jahre 1925 [8]), in dem es heißt: „Gegen ein Mitglied des Reichstags, das in gewinnsüchtiger Absicht seinen Einfluß als Abge-

---

[1]) Titel 3 Sektion 1 Artikel 21.
[2]) Vom 7. März 1925.
[3]) Artikel 13.
[4]) Anm. 5 zu Artikel 22.
[5]) Drucksache des Reichstags Nr. 484.
[6]) 318. Sitzung, sten. Bericht S. 10 828.
[7]) Dazu Fischbeck, sten. Bericht S. 10 835.
[8]) Drucksache des Reichstags Nr. 995 der dritten Wahlperiode.

ordneter in einer Weise mißbraucht, die gegen die guten Sitten verstößt und die Ehre und das Ansehen der Volksvertretung schädigt, hat der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich auf Verlust der Mitgliedschaft zum Reichstag zu erkennen", sind nicht Gegenstand der Reichsgesetzgebung geworden. Immerhin wäre eine Regelung wünschenswert, in dem Sinne des Antrags des Abgeordneten Dr. Breitscheid in der fünften Wahlperiode [1]), in dem es heißt: „die Mitglieder des Reichstags sind verpflichtet, dem Präsidenten des Reichstags mitzuteilen, ob und in welchen Unternehmungen (Privatunternehmungen, gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen und öffentlichen Unternehmungen) sie Posten als Aufsichtsratsmitglieder innehaben. Der Präsident des Reichstags führt eine Liste der Aufsichtsratsmitglieder und bringt sie halbjährlich zur Kenntnis des Reichstags."

bb) Im deutschen Landesrecht.

Von den Länderparlamenten hat sich der bayerische Landtag durch einen Antrag vom 10. Juli 1924 mit der Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Aufsichtsratsposten beschäftigt, der dahin ging: „Mitglieder des Landtags dürfen Aufsichtsratsposten bei privaten Erwerbsgesellschaften nur dann bekleiden, wenn diese Tätigkeit mit ihrem bürgerlichen Berufe unmittelbar zusammenhängt. Im Streitfalle entscheidet der Staatsgerichtshof."[2]) Bei der Beratung hat dieser Antrag folgende endgültige Fassung erhalten, in der er auch angenommen wurde: „Auf Verlust der Mitgliedschaft ist zu erkennen gegen Abgeordnete, welche in gewinnsüchtiger Absicht ihren Einfluß als Abgeordnete in einer die Ehre und das Ansehen der Volksvertretung gröblich gefährdenden Weise mißbraucht haben." Hachenburg nennt diesen Beschluß begreiflich, aber nicht praktisch verwertbar.[3])

c) Die zukünftige Regelung.

Für die Betrachtung dieser Beziehungen ist vor allem von politischen und Zweckmäßigkeitsgründen auszugehen. Wenn der Abgeordnete sein Mandat ausübt, so soll er nach eigener Verantwortlichkeit und nicht wirtschaftlich beeinflußt handeln, andererseits aber ist auch zu fordern, daß dem Parlament Persönlichkeiten mit wirtschaftlichen Fachkenntnissen zur Verfügung stehen. Gesetze sollen nicht für den Augenblick geschaffen werden. Das Abgeordnetenmandat soll einem Träger

---

[1]) Drucksache des Reichstags Nr. 252 der fünften Wahlperiode. 1930.
[2]) Vgl. v. Jan a. a. O. S. 317.
[3]) Deutsche Juristenzeitung 1925 S. 411.

von höchstem Verantwortungsgefühl gegenüber dem Wähler und der Volksvertretung finden. Mögen in wirtschaftlich und politisch unsicheren Zeiten sich Abgeordnete finden, die ihr Amt mißbrauchen: diese Möglichkeit zum Ausgangspunkt einer Einschränkung des Abgeordnetenmandats machen zu wollen, scheint nicht richtig. Es würden auf diese Weise wirtschaftlich bedeutende Persönlichkeiten der Volksvertretung verlorengehen. Auf die sachgemäße und zweckmäßige Zusammenarbeit zwischen Parlament und Wirtschaft kommt es aber gerade im Interesse des ganzen Volkes besonders an.

II. Die Regierung.

Die Frage der Vereinbarkeit der Zugehörigkeit zum Parlament und gleichzeitiger Mitgliedschaft in einer Regierung oder einem Ministeramt führt zu zwei verschiedenen, sich entgegengesetzten Behauptungen. Man kann der Ansicht sein, es sei richtig, nur Parlamentarier zu Ministern zu machen. Die Anhänger der Inkompatibilitätsnormen in diesem Zusammenhang behaupten, wie zu zeigen bleibt, daß die Mitgliedschaft im Parlament mit der Ausübung eines Regierungsamtes unvereinbar ist. Eine klare Scheidung — Inkompatibilität oder Kumulation — läßt sich nicht feststellen. Aus Zweckmäßigkeitsgründen wird hier und dort jeweils die Frage entschieden werden müssen. Bereits Errera[1]) vertritt die Ansicht, daß die Gründe für und wider die parlamentarische Inkompatibilität vom allgemeinen politischen Recht abhängt. Die aus der Trennung der Gewalten und der Unabhängigkeit der Abgeordneten gewonnenen Motive spielten früher eine vorherrschende Rolle, während sie mit der den parlamentarischen Debatten gewährleisteten Publizität und dem immer wachsenden Druck der öffentlichen Meinung auf die Politiker an Bedeutung verloren.

1. Im ausländischen Staatsrecht.

Es entspricht dem in der Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika[2]) durchgeführten Grundsatz der Trennung der gesetzgebenden von der vollziehenden Gewalt, daß unter den Begriff des civil office, daß dem Senator und Repräsentanten in Artikel 1 Sekt. 6 § 2 verboten ist, auch die Zugehörigkeit zur Regierung miteinzubeziehen ist. Georg Meyer[3]) führt ebenfalls die Regelung der amerikanischen Verfassung auf den Gedanken der Gewaltenteilung zurück.

---

[1]) a. a. O. § 204 S. 100.
[2]) Vom 17. September 1787.
[3]) a. a. O. S. 468.

Das französische Verfassungsrecht hatte in der nachrevolutionären Zeit Inkompatibilitäten anerkannt, auf die hier, soweit es im Zusammenhang erforderlich, eingegangen werden soll. Der Gewaltenteilungslehre [1]) entsprechend sollte jede Vermischung der vollziehenden und der gesetzgebenden Gewalt vermieden und ersterer jeder Einfluß auf die letztere und umgekehrt entzogen werden. Das Bestreben, einen solchen Einfluß zu verhindern, hat im Laufe der Entwicklung der französischen Verfassung die Nationalversammlung zu weitgehenden Schritten veranlaßt. Zunächst wurde durch ein Gesetz vom 8. April 1791 den Mitgliedern der Nationalversammlung und künftiger gesetzgebender Versammlungen verboten, in den nächsten vier Jahren nach ihrem Ausscheiden aus der betreffenden Versammlung ein Ministeramt anzunehmen.[2]) Ein weiterer Markstein ist die loi organique vom 30. November 1875 „sur l'élection des députés". Durch dieses Gesetzgebungswerk wurden die Inkompatibilitäten für les fonctions publiques und le mandat de député bestätigt.[3]) Dieser Grundsatz ist zurückzuführen auf Artikel 28 der Verfassung vom 4. November 1848.[4]) Immerhin sind aber die im § 9 des Gesetzes [5]) in diesem Zusammenhang zu stellende Kumulation von Deputiertenamt und Ministerposten ausdrücklich zugelassen. Seitdem ist auch im französischen Verfassungsrecht eine Vereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Ministeramt in vollem Umfange üblich geworden.

Nach dem Verfassungsrecht der Niederlande steht allen öffentlichen Beamten, auch den Staatsministern, die Wahl in die Generalstaaten frei.[6]) Wenn aber ein Mitglied der Generalstaaten ein mit Gehalt ausgestattetes Staatsamt annimmt oder im Staatsdienst befördert wird, verliert es von Rechts wegen die Mitgliedschaft.

Im Gegensatz zu dem Grundsatz der unbedingten Inkompatibilität besteht in England [7]) der Grundsatz der Kumulation, wo jedes Kabinettsmitglied und sogar jedes Mitglied des Ministeriums seinen Sitz in einem der beiden Parlamentshäuser innehaben muß.[8]) Dieser Grundsatz folgt in England aus dem Gedanken des parlamentarischen Systems, das die für die Regierung geeigneten Persönlichkeiten nach

---

[1]) Meyer a. a. O. S. 61 ff.
[2]) Acte constitutionelle sur l'incompatibilité des fonctions de législateur et de juge du tribunal de cassation avec celle de ministre et autres du 8 avril 1791.
[3]) Artikel 8.
[4]) Zitiert nach Meyer a. a. O. S. 472.
[5]) Vom 30. November 1875.
[6]) Vgl. de Hartog a. a. O. § 21 S. 39.
[7]) Die letzte Ausnahme war Gladstone.
[8]) a. a. O. S. 15.

der in England herrschenden Staatsauffassung aus dem Kreise der Parlaments- oder Oberhausmitglieder auszuwählen wünscht. Auch Koellreutter [1]) weist darauf hin, daß die Mitglieder des englischen Kabinetts gewählte Mitglieder des Parlaments sein müssen. Diese Notwendigkeit ergibt sich in England aus dem erwähnten Grundgedanken.

Nur Abgeordnete, nicht Mitglieder der ersten Kammer, dürfen in Irland im Gegensatz zur englischen Praxis Mitglieder des Executive Council sein.[2]) In Belgien zögerte der König mit Ausnahme der ersten Zeit der Unabhängigkeit, wo die „Union" die Unterschiede unter den politischen Parteien weniger hervortreten ließ, niemals [3]), seine Minister aus den Reihen der parlamentarischen Majorität zu wählen. „Die Wahl des Königs fällt mit Ausnahme des Kriegsministers fast immer auf Abgeordnete oder Senatoren." [4])

Hervorgehoben sei noch der Artikel 70 Abs. 2 der österreichischen Verfassung [5]), nach welcher in die Bundesregierung nur gewählt werden kann, wer zum Nationalrat wählbar ist. Die Mitglieder der Bundesregierung müssen dort nicht dem Nationalrat angehören.

2. Im Verfassungsrecht des Reichs.

Nach dieser Betrachtung einzelner Beispiele des ausländischen Staatsrechts, die schon die verschiedenen Stufen von unmittelbarer Inkompatibilität bis zur Komulationsnorm aufgezeigt hat, soll im folgenden die entsprechende Erscheinung im deutschen Reichs- und Landesstaatsrecht betrachtet werden.

Die deutsche Entwicklung findet ihren ersten in diesem Zusammenhang erheblichen Niederschlag in der Frankfurter Verfassung vom 28. März 1849. In dieser wurde bestimmt [6]), daß die Stellung als Reichsminister mit der Mitgliedschaft zum Staatenhause unvereinbar war. Eine Regelung in der Frage der gleichzeitigen Zugehörigkeit zum Volkshaus und Ministeramt erfolgte hier nicht. Mangels einer Insompatibilitätsbestimmung war der Schluß zulässig, daß ein Reichsminister gleichzeitig Mitglied des Volkshauses sein konnte.

a) Die alte Reichsverfassung.

Für die Betrachtung der Beziehungen von Ministeramt und Parlament nach der Reichsverfassung Bismarcks bildet der

---

[1]) Wilke a. a. O. Spalte 930.
[2]) Errera, a. a. O. § 60 S. 58.
[3]) Vgl. Lowell, a. a. O. S. 58.
[4]) a. a. O. S. 59.
[5]) a. a. O. vom 1. Oktober 1920.
[6]) Artikel 9 § 123, zitiert nach Binding, Staatsgrundgesetze.

schon oben behandelte Artikel 9 Satz 2 der alten Reichsverfassung, die die Inkompatibilität zwischen Bundesrat und Reichstag bestimmte, den Ausgangspunkt. In dieser Verfassung wurde das Reichskanzleramt als einziges Ministerium aufgebaut und die einzelnen Geschäftszweige den untergeordneten Staatssekretären als Leitern der einzelnen Reichsämter zugewiesen. Es konnte hier also auch nicht mit einer eindeutigen Gesetzesbestimmung zu der Inkompatibilitätsfrage gegenüber dem Parlament Stellung genommen werden. Der Reichskanzler mußte Mitglied des Bundesrats sein. Es ist deshalb hier auf die oben behandelte Untersuchung der Vereinbarkeit von Bundesratsbevollmächtigung und Abgeordnetenmandat zurückzugreifen und ergänzend hier nur hinzuzufügen, daß diese Bestimmung sich nicht nur aus dem ganzen Verfassungssystem für das Kaiserreich ergab, sondern auch aus dem Wortlaut des Artikels 15 Absatz 2 jener Verfassung, nach welcher sich der Reichskanzler durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vertreten lassen konnte. Hieraus folgt, daß der Reichskanzler als ein Mitglied vom Verfassungsgesetzgeber angesehen wurde und insoweit also eine Vereinbarkeit zwischen diesen beiden Körperschaften zweifellos gegeben war. Der Reichskanzler hatte übrigens auch in seiner Eigenschaft als Bundesratsmitglied Zutritt zum Reichstag.

Ueber die Stellung der Staatssekretäre als Ressortverwalter im Verhältnis zum Parlament ist eine ausdrückliche Regelung nicht getroffen worden. Der Reichskanzler war im eigentlichen Sinne Minister, die Staatssekretäre aber für ihren Geschäftszweig dem Reichskanzler allein verantwortlich. Es bestand somit für sie andererseits auch keine Verpflichtung, dem Bundesrat anzugehören, also kein zwingender Grund, ihre Mitgliedschaft zum Reichstag auszuschließen. In der Praxis wurde aber den Staatssekretären vielfach die Stellung eines Bevollmächtigten zum Bundesrat gegeben. So konnte durch die damit verbundene Trennung von Parlament eine einheitliche Stellungnahme zwischen dem Reichskanzler und seinen Staatssekretären, die zusammen die Regierung bildeten, herbeigeführt werden. Soweit nämlich Mitglieder des Reichstags zu Staatssekretären ernannt wurden, folgte aus ihrer eben erwähnten alsbaldigen Bevollmächtigung zum Bundesrat die Notwendigkeit, das Abgeordnetenmandat niederzulegen. Darüber hinaus konnte ohne die Einbeziehung in den Bundesrat schon für die alte Reichsverfassung aus der Bestimmung des Artikels 21 Abs. 2 unmittelbar der Verlust des Abgeordnetenmandats gefolgert werden. Ein Mitglied des Reichstags nämlich, das ein besoldetes Reichsamt annahm oder im Reichsdienst in ein Amt eintrat, mit welchem ein höherer Rang oder höheres Ge-

halt verbunden war, verlor Sitz und Stimme im Reichstag und konnte diese nur durch neue Wahl wiedererlangen.[1])

Durch das Gesetz vom 28. Oktober 1918[2]) wurde diese Bestimmung des Artikel 21 Abs. 2 der alten Reichsverfassung aufgehoben, so daß den Staatssekretären die Zugehörigkeit zum Parlament gestattet war. Die Aufhebung dieser Bestimmung war das Ergebnis langer Kämpfe mit dem Ziele, der Einführung eines parlamentarischen Systems. Bredt[3]) hielt die bis dahin vorherrschende Regelung nicht für schwerwiegend, er machte darauf aufmerksam, daß in England sie in gleicher Weise fortbestehe und nicht bekannt sei, daß sie das parlamentarische System hier je gehindert hätte. Es schadet auch sachlich gar nichts, wenn ein zum Minister ernannter Parlamentarier nunmehr keine Stimme mehr hat. Er bleibt deswegen doch Vertrauensmann seiner Partei. Es lag aber mit Rücksicht auf die innerpolitischen Kämpfe immerhin darin eine Erleichterung, wie Bredt ausführt, daß jene Bestimmung schließlich aufgehoben wurde.

b) Die Weimarer Reichsverfassung.

Da in der Weimarer Reichsverfassung eine ausdrückliche Inkompatibilitätsbestimmung nicht enthalten ist, ist nach ihr die gleichzeitige Mitgliedschaft zu Reichsregierung und Parlament zulässig. Es ist auch angängig, die Minister aus der Reihe der Nichtparlamentarier zu nehmen.[4]) Wenn der Reichsverfassungsgesetzgeber in Artikel 33 Abs. 2 Satz 1 bestimmt, daß der Reichskanzler und die Reichsminister Zutritt zu den Sitzungen des Reichstags haben, so könnte schon aus dieser Bestimmung allein gefolgert werden, daß er mit der Besetzung der Ministerämter durch Nichtparlamentarier rechnete. Es besteht also mangels einer positiven Gesetzesvorschrift insoweit kein Anlaß, eine Kumulation in Zweifel zu ziehen.

3. Im Verfassungsrecht der Länder.

Die französische Entwicklung hatte, wie ausgeführt wurde, zu der Zeit, über die Meyer[5]) berichtet, den Inkompatibilitätsgrundsatz, während zur gleichen Zeit das in den deutschen

---

[1]) Diese letzte Alternative schied praktisch vollkommen aus wegen der Ungewißheit des Wahlausgangs, so daß Abgeordneten die Erlangung des Amtes eines Staatssekretärs auf diese Weise praktisch erschwert wurde.
[2]) RGBl. S. 1274.
[3]) a. a. O. S. 212.
[4]) z. B. Reichskanzler Cuno, Reichsminister Dr. Geßler u. a.
[5]) a. a. O. S. 476.

Staaten herrschende Verfassungsrecht Abgeordnetenmandat und Ministeramt für vereinbar erklärte. Lediglich in einzelnen Verfassungen und Wahlgesetzen aus der Zeit vor 1848[1]) sind Inkompatibilitäten zu finden, die aus dem Bestreben zu erklären sind, eine allzu enge Verbindung zwischen Ministerien und Volksvertretung, welche zur Bildung einer parlamentarischen Regelung führen könnte, auszuschließen.[2]) Wesentliche Abweichungen sind in der Folgezeit in den Landesparlamenten bis zur deutschen Staatsumwälzung nicht festzustellen.

Nach der Revolution von 1918 haben Inkompatibilitätsvorschriften in einzelne Verfassungen Aufnahme gefunden: so ist in Mecklenburg[3]), Anhalt[4]) und in den beiden Lippe[5]) sogar ausdrücklich die Unvereinbarkeit der Abgeordneten- und Ministereigenschaft ausgesprochen. In Preußen ist eine Mitgliedschaft zum Landtag mit der zum Staatsministerium vereinbar. Die in den erwähnten außerpreußischen Verfassungen getroffene Regelung liegt außerhalb der Linie der parlamentarischen Regierung.[6]) Sie steht nicht in Widerspruch mit Artikel 17 der Reichsverfassung.[7])

In Bremen[8]) tritt ein Ruhen des Abgeordnetenmandats bei Wahl eines Bürgerschaftsmitglieds zum Senator nur dann ein, wenn der so Gewählte es wünscht. In Mecklenburg-Schwerin[9]) besteht eine Inkompatibilität zwischen Staatsministerfunktionen und Abgeordnetenqualität in einem anderen Landtag als dem des Landes Mecklenburg-Schwerin.

4. Das Ergebnis.

Die Entscheidung der Frage der Vereinbarkeit von Ministeramt und Abgeordnetenmandat ist, wie wir sehen, in den einzelnen Verfassungen ungleichartig. Die Zweckmäßigkeitsgründe für und wider diese Inkompatibilität sind umstritten, sie werden vorwiegend aus den politischen Notwendigkeiten zu entscheiden sein.

---

[1]) § 20 des sächsischen Wahlgesetzes, Artikel 14 des großherzogl. Wahlgesetzes von Hessen, § 72 der braunschweigischen Landschaftsordnung, § 113 des schwarzburgischen Landgemeindegesetzes, § 20 der Lippe'schen Verfassung.
[2]) Mecklenburg-Strelitz § 8 Abs. 3.
[3])
[4]) § 28 S. 1.
[5]) Artikel 27 bezw. § 30.
[6]) Hatschek a. a. O. Bd. 3 S. 206.
[7]) Vgl. Waldecker Anm. 4 Artikel 33.
[8]) § 44.
[9]) § 53 Abs. 4.

5. Ministeramt und Aufsichtsrat.

Mit den Argumenten, die die Gegner der Kumulation selbst ins Feld führen, kann man sich auch gegen eine Inkompatibilität entscheiden. Vertritt man die Meinung, es sei gerade aus der Stellung eines Parlaments im Verhältnis zur Regierung zu entnehmen, daß das zueinander bestehende Gegengewicht durch die Kumulation zerstört wird, so muß man sich für die Unvereinbarkeit entscheiden. Wenn aber noch hinzugefügt wird, daß durch die gleichzeitige Mitgliedschaft zur Regierung und Parlament der Parteieinfluß einseitig den Lauf der Staatsgeschäfte diktieren könne, so wird man feststellen müssen, daß durch die notwendige Rücksicht auf die in der Kumulierung liegende Versuchung unverantwortlicher Machenschaften dem gemeinen Ganzen großer Schaden drohen kann.

Allein derartige Ausnahmefälle können eine nur schwache Grundlage für die Aufstellung einer solchen Forderung ergeben. Es wird auch darauf hingewiesen [1]), daß gerade durch die Kumulierung im Staate die größere Chance einer Auswahl politischer Persönlichkeiten gegeben ist. Der Verdacht einer parteimäßigen Stellungnahme eines Regierungsmitglieds wird schließlich auch nicht dadurch behoben oder beseitigt, daß man ihm die Parlamentszugehörigkeit untersagt. Ein zum Minister avancierter Parteimann, der zuvor Abgeordneter war, wird auch als Regierungsmitglied seine Parteiherkunft nicht verleugnen, wofern er sich nicht zu einer staatsmännischen Persönlichkeit entwickelt.[2]) Die Gegner der Inkompatibilität weisen gegenüber diesen angeblichen Nachteilen auf das Maß der Sicherheit hin, daß darin zu sehen ist, daß Männer der Praxis und Politik unter Ausnützung ihrer parlamentarischen Erfahrungen und Beziehungen als Minister eine Garantie für eine im Interesse des Staatsganzen liegende Zusammenarbeit von Regierung und Parlament geben können. Es ist auch bei der Kumulierung zu berücksichtigen, daß gerade durch den Einblick in die Leitung der Staatsgewalt der Einfluß der Minister wiederum auf die Mitglieder der ihrer politischen Herkunft entsprechenden Partei ein günstigerer sein kann. Dieser Gesichtspunkt ist namentlich dann wesentlich, wenn man unter Parlamentarisierung vor allem die Besetzung der leitenden Stellen im Staat mit Parlamentariern verstehen will.[3])

Es besteht daher kein Anlaß, eine Aenderung der bestehenden staatsrechtlichen Regelung im Reichsrecht und in

---

[1]) Meyer a. a. O. S. 35.

[2]) Vgl. die Darstellung und Biographie über Stresemann von Rudolf Olden.

[3]) Arndt in Deutsche Juristenzeitung 1917 Sp. 769.

den Ländern, die eine Kumulation zulassen, aus politischen Gründen anzustreben.[1])

Eine darüber hinausgehende Selbständigkeit und wirtschaftliche Unabhängigkeit eines Regierungsmitgliedes ergibt sich aus dem deutschen Staatsrecht dadurch, daß Ministern eine Aufsichtsratstätigkeit im allgemeinen untersagt ist. Verboten wird dem Reichsminister die Zugehörigkeit zum Vorstand, Aufsichtsrat und Verwaltungsrat einer auf Erwerb gerichteten Gesellschaft, ohne Genehmigung.

Auch Preußen hat in einem Sondergesetz[2]) in einer Bestimmung zu dieser Frage Stellung genommen.

Entsprechende Inkompatibilitätsbestimmungen haben auch in Landesverfassungen teilweise Aufnahme gefunden.[3]) [4]) Der Gedanke einer wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Ministern hat also mit Recht wenigstens teilweise seinen Niederschlag gefunden.

III. Der Reichspräsident.

1. Die Präsidentenschaftssysteme.

Das Reichspräsidentenamt ist in bezug auf die Vereinbarkeit mit der Parlamentszugehörigkeit schon geprüft worden. Hier soll noch eine Untersuchung unter dem Gesichtspunkt erfolgen, in welcher Weise sich diesbezüglich erhebliche Rechtsnormen des deutschen Präsidentenschaftssystems in Beziehung setzen lassen zu dem System der Vereinigten Staaten von Nordamerika und dem der französischen Republik.

Die bereits entwickelten Grundsätze des nordamerikanischen Verfassungsrechts mit seiner Trennung von Regierung und Parlament verbieten dem Präsidenten die gleichzeitige Zugehörigkeit zu einem der beiden Häuser.[5]) Aber nicht nur aus dieser Verfassungsbestimmung, wonach niemand Mitglied des Senats oder des Repräsentantenhauses sein kann, der ein Amt der Vereinigten Staaten bekleidet, folgt die Inkompatibilität, ondern auch aus den Vorschriften über die Dienstentschädigung für den Präsidenten in Artikel 2 Abschn. 7 und für die Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften in Artikel 1 Abschn. 6 § 1 ergibt sich, daß eine solche Doppelstellung des Präsidenten ausgeschlossen ist.[6])

---

[1]) Vgl. Neuwiem a. a. O. S. 127.
[2]) § 1 des Gesetzes vom 16. 6. 1874.
[3]) Vgl. Verfassung von Bremen § 43, Hamburg Artikel 39, Lübeck Artikel 5 Abs. 2, Sachsen Artikel 33.
[4]) Thüringen § 44, vgl. auch Neuwiem a. a. O.
[5]) Das ergibt sich aus Artikel 1 Sekt. 6 § 2 der Verfassung.
[6]) Wandersleb a. a. O. S. 14.

In Frankreich erfolgt regelmäßig Niederlegung des Abgeordnetenmandats nach der Wahl zum Präsidenten. Dort besteht eine Inkompatibilität in der Praxis, ohne gesetzlich festgelegt zu sein. Besonders Lebon weist darauf hin, daß jedes Mitglied der Kammer zum Präsidenten gewählt sein Amt niederlegt.[1]) Lediglich Thiers behielt nach Uebertragung der vollziehenden Gewalt sein Mandat als Abgeordneter und durfte nach wie vor das Wort in der Versammlung ergreifen.[2])

Auch in anderen modernen Staatsverfassungen ist die Unvereinbarkeit des Präsidentenamtes mit dem Abgeordnetenmandat festgelegt, so in der Verfassung der Republik Portugal[3]), in der es heißt: „Ist der gewählte Präsident Mitglied des Kongresses, so verliert er diese Eigenschaft sofort durch seine Wahl." Aehnliche Bestimmungen enthalten die Verfassung der polnischen Republik[4]), die österreichische Bundesverfassung[5]) und die Verfassung der Republik Lettland.[6])

2. Die Stellung des Präsidenten zum Parlament.

In Artikel 44 der deutschen Reichsverfassung ist dem Reichspräsidenten expressiv verbis die Zugehörigkeit zum Reichstag untersagt: „Der Reichspräsident kann nicht zugleich Mitglied des Reichstags sein." Bei der Betrachtung dieser positiven Bestimmung muß eine Unterscheidung gemacht werden zwischen der Amtsausübung und der Wählbarkeit zu diesem Amt. Der Reichspräsident ist, worauf Hatschek[7]) hinweist, nach Reichsrecht von der Ausübung des Abgeordnetenmandats ausgeschlossen. Dadurch ist er aber noch nicht von der Wählbarkeit ausgeschlossen. Er muß nur, wenn er zum Reichstagsabgeordneten gewählt wird, seine Würde als Reichspräsident niederlegen, wenn er Reichstagsabgeordneter bleiben will.[8]) Dieser Ansicht tritt auch Stier-Somlo[9]) bei, der aber hervorhebt, daß in dem seltenen Fall die Amtszeit des Präsidenten bis zum Zusammentritt des Reichstags abläuft. Die für ihn abgegebenen Stimmen sind dann gültig.[10]) Umgekehrt verliert ein Reichstagsabgeordneter, der vom Reichspräsidenten gewählt wird, mit Annahme dieses Amtes sein Abgeordneten-

---

[1]) Lebon a. a. O. S. 44.
[2]) Lebon S. 10.
[3]) Vom 21. August 1911 Artikel 41.
[4]) Vom 17. März 1921 Artikel 53.
[5]) Vom 1. Oktober 1920 Artikel 61.
[6]) Vom 15. Februar 1922 Artikel 38.
[7]) Bd. 1 a. a. O. S. 361.
[8]) Desgl. Hubrich a. a. O. S. 96.
[9]) Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht Bd. 1 S. 547.
[10]) Stier-Somlo ebenda.

mandat. Lehnt er nachträglich das angenommene Amt ab, so kann, wie Stier-Somlo ausführt, der in der Annahme des zweiten Amtes liegende Verzicht auf das erste nicht mehr rückgängig gemacht werden.

Die Begründung der Inkompatibilität des Artikels 44 erfolgt aus allgemein politischen und aus theoretischen Ueberlegungen. Sie wird von Giese begrüßt aus prinzipiellen Gründen wegen der Gewaltenteilung und praktisch wegen kollidierender Interessen besonders in einzelnen, in der Reichsverfassung selbst vorgesehenen Fällen.[1])

Der Weg zur Erlangung eines Reichstagsmandats führt über die Mitgliedschaft zu einer Partei. Deshalb will es Freytag-Loringhoven[2]) weniger auf den Grundsatz der Gewaltenteilung ankommen lassen als auf die Mitgliedschaft zu einer Partei, die der Würde des Reichspräsidenten nicht entspräche[3]). Das natürliche Empfinden fordert, wie er sagt, daß das Staatsoberhaupt über der Partei stehe. Es ergäbe sich für den Austritt aus der Partei für den gewählten Reichspräsidenten zwar keine rechtliche, zumindest aber eine sittliche Verpflichtung[4]).

Diese Forderung ist unzweckmäßig, denn kein Reichspräsident wird lediglich durch den formellen Austritt aus der Partei seine politische Herkunft verleugnen. Es wird stets eine Frage des persönlichen Taktes und der überparteilichen Amtsführung sein, das hohe Amt im Sinne der Reichsverfassung in Gerechtigkeit gegenüber allen Staatsbürgern auszuüben.

3. Die Stellung des Präsidenten zur Regierung.

Aus diesen Darlegungen ergibt sich auch die Inkompatibilität zwischen dem Amt eines Reichspräsidenten und dem eines Regierungsmitgliedes, eines Ministers. Dieser Grundsatz ist zwar nicht ausdrücklich in der Reichsverfassung festgelegt, er ergibt sich aber, wie noch zu zeigen ist, aus dem Verfassungssystem.

a) Im ausländischen Staatsrecht.

In dem Verfassungsrecht einiger außerdeutscher Staaten ist dem Kumulationsverbot zwischen Präsidentenamt und Ministeramt Ausdruck gegeben. Nach der Verfassung der albanischen Republik wird bestimmt[5]), daß zum Präsidenten

---

[1]) z. B. in den Artikeln 43 Abs. 3, 48 Abs. 3, 70, 73 Abs. 1.
[2]) a. a. O. S. 128.
[3]) a. a. O.
[4]) Der Reichspräsident ist auch nicht in den preußischen Landtag wählbar (Stier-Somlo, preuß. Verfassungsrecht S. 123).
[5]) Artikel 70.

der Republik jeder albanische Staatsbürger wählbar ist, der Albaner der Rasse und der Sprache ist, sich im Genusse der bürgerlichen und politischen Rechte befindet und alle übrigen Eigenschaften besitzt, die für die Wahl eines Abgeordneten erforderlich sind. Das Amt des Abgeordneten erklärt Artikel 1 der albanischen Verfassung für unvereinbar mit der Ausübung eines besoldeten staatlichen, kommunalen und geistlichen Amtes. Gleiche Inkompatibilitäten finden wir auch in der österreichischen Verfassung[1]), der polnischen Verfassung[2]) und der lettischen Verfassung.[3])

b) Im deutschen Reichsrecht.

Im deutschen Verfassungsrecht gibt es ebenfalls eine solche Unvereinbarkeit. Das ergibt sich aus der dargelegten Stellung des Reichspräsidenten, der in seinem umfangreichen Aufgabenkreis nicht auch noch die Funktion eines Ministers, als Regierungsmitglied, somit als Exponent der Reichstagsmehrheit wird ausüben können. Diese Tätigkeit widerspräche auch der überparteilichen Stellung des Reichspräsidenten. Wenn die Reichsverfassung in Artikel 50 für die Gültigkeit von Anordnungen und Verfügungen die Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder des zuständigen Reichsministers verlangt, geht sie gerade davon aus, daß Reichspräsident und Reichsminister verschiedene Persönlichkeiten sein müssen. Wäre dem nicht so, dann würde die Gegenzeichnung als Ausdruck der kumulativen Verantwortung der Unterzeichnenden ihren Sinn verlieren.

Auch Artikel 51 der Reichsverfassung spricht für die Inkompatibilität. Diese Gesetzesbestimmung geht von der grundsätzlichen Trennung der Aemter des Reichspräsidenten und des Kanzlers aus und bestimmt lediglich für den Fall der Behinderung des Reichspräsidenten die vorübergehende Stellvertretung durch den Reichskanzler. Mit dieser Maßnahme hat der Gesetzgeber zum Ausdruck bringen wollen, daß die Stellvertretung durch den Reichskanzler von nur erheblich kurzer Zeit sein darf, und deshalb hat die Wahl gemäß Artikel 51 Abs. 1 Satz 2 für den voraussichtlichen längeren Zeitraum bis zur Amtseinführung des neugewählten Reichspräsidenten erfolgen müssen.

Die deutsche Reichsverfassung läßt also, abgesehen von der eben erwähnten Ausnahme, obwohl sie diesen Grundsatz nicht ausdrücklich anerkennt, eine Kumulation von Reichs-

---

[1]) Artikel 50.
[2]) Artikel 53.
[3]) Artikel 38 in bezug auf die amerikanischen und französischen Verhältnisse vgl. Wandersleben S. 62.

präsidentenamt und Ministeramt nicht zu. Vielleicht wäre es zweckmäßiger, auch die Ausnahmebestimmung dadurch zu umgehen, daß durch Gesetz ein Vizepräsidentenamt geschaffen wird, so daß auch eine Stellvertretung für einen noch so kurzen Zeitraum sich erübrigt.

4. Reichspräsidentenamt und Aufsichtsrat.

Ist somit der Reichspräsident von anderen Staatsämtern ausgeschlossen, so bleibt ihm darüber hinaus, ebenso wie den Ministern, eine privatwirtschaftliche Betätigung verschlossen. Er darf insbesondere einem Aufsichtsrat nicht angehören. Obwohl sich in der Reichsverfassung ein entsprechendes Verbot nicht befindet, ergibt sich dieses als Zweckmäßigkeitserwähnung aus der Stellung des Reichspräsidenten als überparteilichem, nur dem Gesamtwohl dienenden Staatsorgan. Seine Person darf nicht in Abhängigkeit von wirtschaftlichen Gruppen gelangen dadurch, daß er selbst an Unternehmungen materiell interessiert wird. Es ist somit selbstverständlich, daß, falls der Reichspräsident in einen Aufsichtsrat gewählt werden würde, er diese Wahl nicht annehmen dürfte, und daß er ferner mit Aufsichtsratsfunktionen zusammenhängende Handlungen nicht vornehmen darf. Eine Innehabung von einem oder mehreren Aufsichtsratsposten ist ihm daher nicht zu gestatten. Da sich in der Reichsverfassung kein ausdrückliches Verbot wie etwa in Artikel 61 der österreichischen Bundesverfassung befindet, wird man die Wahl des Reichspräsidenten durch eine Generalversammlung nicht als ungültig bezeichnen können, sondern nur die schon erwähnte Ablehnungspflicht für ihn feststellen müssen. Eine ausdrückliche Bestimmung in der Verfassung selbst wäre allerdings zweckmäßig.

IV. Die Stellung im Staatsdienst.

Die in den einzelnen Staaten verschiedenartig geregelte Frage der Vereinbarkeit eines Abgeordnetenmandats mit der Stellung als Beamten ist gelegentlich der Darstellung des Verhältnisses und Regierungsmitgliedschaft schon erwähnt worden. Eine Darstellung in bezug auf die Beamteneigenschaft schlechthin führt zunächst zu einer historischen Betrachtung zu der diesbezüglichen Regelung im außerdeutschen Staatsrecht.

1. Im ausländischen Staatsrecht.

In der schon zitierten Verfassungsbestimmung Sektion 6 Artikel 1 § 2 der Vereinigten Staaten von Nordamerika wird Senatoren und Repräsentanten verboten, während der Zeit, für die sie gewählt worden sind, irgendein bürgerliches Bundesamt

zu betrauen, das in dieser Zeit geschaffen oder dessen Einkünfte während derselben vergrößert worden sind. Es wird ferner dort bestimmt, daß kein Beamter der Vereinigten Staaten Mitglied eines der beiden Häuser des Kongresses sein soll, solange er dieses Amt bekleidet. Der Grund für diese Bestimmung ist, wie Holst [1]) darlegt, darin zu sehen, daß die Kongreßmitglieder in Erfüllung ihrer Pflichten nach bestem Wissen und Gewissen nicht durch die Besorgnis beeinflußt werden, daß ihnen aus derselben Unannehmlichkeiten, Nachteile und Gefahren erwachsen können, sie sollen auch nicht der Versuchung ausgesetzt sein, durch Aussicht auf persönliche Vorteile vom rechten Wege abgelenkt zu werden.

Nach der niederländischen Verfassung [2]) steht fast allen Beamten die Wahl in das Parlament, die Generalstaaten, frei. Es bestehen jedoch einige verfassungsmäßige Ausschließungsgründe von der Mitgliedschaft insofern, als diese mit gewissen öffentlichen Stellen unvereinbar erklärt wird. Nicht die Wahl selbst ist also ungültig, nur der Gewählte genötigt, entweder den Ausschließungsgrund zu beseitigen oder die Wahl abzulehnen. Diese Inkompatibilität umfaßt [3]) erstens die Richter des obersten Gerichtshofes, zweitens die Stelle des Staatsprokurators bei demselben, drittens die Mitgliedschaft der allgemeinen Rechnungskammer, viertens die Stelle eines Provinzialpräsidenten [4]) und fünftens den Stand des geistlichen und Kirchenbeamten.

Als Hauptgrund für diese Ausschließung nimmt de Hartog [5]) die Tatsache an, daß sowohl der oberste Gerichtshof als auch die Rechnungskammer berufen sein können, über Regierungshandlungen der verantwortlichen Staatsminister zu urteilen. Die Mitglieder dieser Kollegien sollen darum dem offiziell-politischen Leben fern bleiben. Der Provinzialpräsident ist besonders deshalb ausgeschlossen, weil derselbe im Namen der Regierung vielfach die Ausführung der Gesetze und Verordnungen in ministeriellem Auftrage zu besorgen hat, als auch, weil seine fortwährende Anwesenheit inmitten der Provinzialgeschäftsführung nicht entbehrt werden kann.

Schließlich kann, abgesehen von diesen verfassungsmäßigen Unvereinbarkeitsvorschriften, im Wege der Dienstordnung zum Zwecke der regelmäßigen Geschäftsführung und der Amts-

---

[1]) Holst a. a. O. S. 6 und S. 58.
[2]) Verfassungsurkunde des Königreichs der Niederlande in der Fassung vom 6. November 1887.
[3]) Vgl. de Hartog a. a. O.: 21 S. 30.
[4]) Commissaris des konings in de Provincie.
[5]) a. a. O.

disziplin gewissen Beamten der Eintritt in die Kammern der Generalstaaten untersagt werden.

Das schon erwähnte ältere französische Verfassungsrecht [1]) ist in diesem Zusammenhang noch mit Rücksicht auf die Unvereinbarkeit der Eigenschaft eines Deputierten mit der Bekleidung gewisser Beamtenstellungen zu erwähnen. Allerdings ging jemand dadurch, daß er Beamter war, der Wählbarkeit nicht verlustig; wohl aber konnten die Funktionen des Deputierten und des Beamten nicht in einer Person vereinigt sein. Die Inkompatibilität war eine zweifache: entweder eine absolute, welche die Vereinigung beider Funktionen überhaupt ausschloß, den Beamten also zwang, zwischen seiner Eigenschaft als Deputierter und als Beamter zu wählen, oder nur eine solche in bezug auf die Ausübung, so daß der Betreffende zwar sein Amt behielt, aber während seiner Tätigkeit als Deputierter durch seinen Stellvertreter ersetzt wurde. Die absolute Inkompatibilität bestand neben der für die Minister und sonstigen freientlaßbaren Beamten der vollziehenden Gewalt für die Angestellten der königlichen Hofhaltung, die Mitglieder der Departemental- und Distriktsverwaltungen und für eine Reihe von näher bezeichneten Steuer- und Finanzbeamten.[2]) Die Unvereinbarkeit der Beamtenfunktionen mit der Stellung als Abgeordneter ergab sich bei der Permanenz der gesetzgebenden Körperschaft von selbst. Niemand war imstande, beide Tätigkeiten nebeneinander auszuüben. Es erscheint als eine natürliche Konsequenz dieser Verhältnisse, daß man diejenigen gewählten Beamten, deren Wahlperiode mit der des gesetzgebenden Körpers zusammenfiel, wie die Mitglieder der Departements- und Distriktsverwaltungen sowie die Gemeindebeamten zwang, sich für eine der beiden Stellungen zu entscheiden.

Inwieweit die Inkompatibilität in Frankreich ein Ausfluß der Gewaltenteilungslehre geworden ist, wurde bei der Behandlung der Ministerinkompatibilität in Frankreich gezeigt. Nach der Julirevolution wurde für die Aemter der Präfekten, Sousprāfekten, der Einnehmer und Zahlmeister ihre Stellung als gleichzeitig mit dem Deputiertenmandat unvereinbar ausgesprochen.[3])

Nach Artikel 28 der Verfassung vom 4. November 1848 ist die Bekleidung eines besoldeten Staatsamtes mit der Stellung eines Deputierten unvereinbar.[4]) Seitdem ist der Grund-

---

[1]) Verfassung vom 3. September 1791 Titel 3 Kapitel 1 Sektion 3 Artikel 3.
[2]) Vgl. Meyer a. a. O. S. 61.
[3]) Meyer a. a. O. S. 470.
[4]) Meyer a. a. O. S. 472.

satz der Unvereinbarkeit der öffentlichen Aemter insoweit in Frankreich geltendes Recht geblieben.

Lebon [1]) bezeichnet es bei der gegenwärtigen gesetzlichen Regelung in Frankreich als in der Tat wenig wünschenswert, daß die Beamten in allzu großer Zahl im Parlament vertreten wären. Denn daraus könnten berechtigte Befürchtungen entstehen, ob sie nicht die nötige Unabhängigkeit, die zur gewissenhaften Erfüllung ihres Mandats erforderlich ist, unter dem Druck des Staates verlieren würden. In dem Falle, in dem der betreffende Beamte seinen Entschluß nicht bekanntgibt, nimmt das Gesetz an, daß er sich für das parlamentarische Mandat entscheidet. Der § 8 des Gesetzes vom 30. November 1875 bestimmt nach der Feststellung der Inkompatibilität [2]), daß „jeder zu der Deputiertenkammer abgeordnete Beamte sein Amt verliert, falls er nicht binnen 8 Tagen nach der Mandatsprüfung erklärt, daß er sein Amt niederlegt." [3]) Einen neuen Fall der Inkompatibilität betrifft das Gesetz vom 17. November 1897, in dem es heißt (§ 3): „Die Funktionen eines Direktors oder Vizedirektors (Gouverneur et Sousgouverneur) der Banque de France sind mit dem parlamentarischen Mandat unvereinbar."

In Ungarn ist zum Abgeordneten nicht wählbar „der Präsident" (stellvertretende Präsident) der Wahl- oder Abstimmungskommission in jenem Wahlbezirk, in welchem er bei der Wahl oder Abstimmung mitwirkt.[4])

Es sei an dieser Stelle noch hingewiesen auf die Verfassung von Griechenland [5]), in der es heißt [6]): „Die Pflichten der Abgeordneten sind mit denen eines besoldeten öffentlichen Beamten sowie des Bürgermeisters unvereinbar .." und auf die schon zitierte ähnliche Bestimmung des Artikels 13 der albanischen Verfassung.

2. Der nichtrichterliche Beamte.

a) Im deutschen Reichsrecht.

Im Gegensatz zur französischen Entwicklung steht die deutsche: Während in Frankreich das Bestreben, Beamte nicht zum Parlament zuzulassen, schon früh hervortritt, und schließ-

---

[1]) a. a. O. S. 85.
[2]) § 8 Abs. 1: L'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'état est incompatible avec le mandat de député.
[3]) Vgl. Meyer a. a. O.
[4]) § 11 Ziffer 3 d. Kundmachung vom 23. 8. 1925.
[5]) Vom 16./28. November 1864.
[6]) Artikel 71.

lich zum grundsätzlichen Ausschluß aller besoldeten Staatsbeamten vom Parlament geführt hat, gelten in Deutschland Beamtenstellung und Abgeordnetenmandat im Prinzip für vereinbar, wie im folgenden näher dargelegt wird. Diesen Standpunkt nahmen schon die älteren Verfassungen ein, und an ihm ist auch von der neueren Gesetzgebung der deutschen Einzelstaaten festgehalten. In einigen Ländern kommen jedoch Ausnahmen von der Regel vor. Ausgeschlossen ist in einer Reihe von Staaten die Wahl der Minister oder der Mitglieder der höchsten regierenden Landesbehörde. Derartige Bestimmungen finden sich schon in mehreren Verfassungen und Wahlgesetzen aus der Zeit vor 1848[1]) und haben auch später noch in einer größeren Anzahl Länder Geltung behalten.[2]) Diese Bestimmungen sind aber nicht durch den Grundsatz der Gewaltenteilung veranlaßt worden, sondern erklären sich aus dem Bestreben, eine allzu enge Verbindung zwischen dem Ministerium und der Volksvertretung, welche zur Bildung einer parlamentarischen Regierung führen könnte, auszuschließen.[3])

Der Verfassungsentwurf von 1849 hat der Zulässigkeit der Wahl von Beamten zum Parlament keinerlei Grenzen gezogen. Einmal fehlte es, wenn man die Beamten ausschloß, an geeigneten parlamentarischen Kräften, außerdem war das Beamtentum, soweit es sich am parlamentarischen Leben beteiligte, durchaus nicht so unter dem Einfluß der Regierung geraten, wie etwa in Frankreich.[4]) Gelegentlich der Beratung der Verfassung des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867 wurde seitens der verbündeten Regierungen der Versuch gemacht, die Beamten vom Parlament völlig auszuschließen. Artikel 21 des Verfassungsentwurfs enthielt die Bestimmung: „Beamte im Dienste eines der Bundesstaaten sind nicht wählbar."[5]) Bismarck verteidigte in der Debatte diese Vorschrift mit der Begründung[6]), sie sei gegen die Gefahr einer Lockerung der Disziplin im Beamtenstande: Es könne keinen günstigen Eindruck machen, wenn ein Beamter in der Oeffentlichkeit seinem höchsten Chef entgegentrete und ihm gegenüber eine Sprache führe, welche derselbe Beamte zu wohlerzogen sei, um sie zu Hause gegenüber seinem Kanzleidiener zu führen. Auf die Richter wirke die Beteiligung an politischen Parteikämpfen

---

[1]) § 20 Sächs. Wahlgesetz; Artikel 14, Großherzogl. hess. Wahlgesetz; § 72 Braunschweig.-Neue Landesordnung; § 113 Schwarzburg. Landgemeindegesetz; § 20 Lippesche Verfassung.

[2]) § 4 des Sächs. Wahlgesetzes; § 7 des Lippeschen Gesetzes, die Zusammensetzung des Landtages betreffend vom 3. Juni 1876.

[3]) Meyer a. a. O. S. 476.

[4]) Meyer a. a. O. S. 478.

[5]) Meyer a. a. O. S. 479.

[6]) Zitiert nach: 21. Sitzung vom 28. März 1867 S. 430 der Protokolle.

mehr zurück, als mit der Unparteilichkeit der richterlichen Stellung vereinbar sei. In den ersten Jahren seiner Amtsführung habe er oft richterliche Erkenntnisse gelesen, nach welchen Beleidigungen, die, wenn sie ein ehrsamer Handwerksmeister gegenüber einem anderen öffentlich ausgesprochen hätte, Gefängnis oder eine Geldstrafe nach sich gezogen haben würden, dem preußischen Ministerpräsidenten gegenüber durchschnittlich zehn Taler kosteten. In einzelnen Erkenntnissen sei sogar die geringe Strafe damit motiviert worden, daß doch mildernde Umstände vorlägen, denn dieses Ministerium tauge wirklich nichts.

Die Reichsverfassung vom 11. August 1919 enthält keine Inkompatibilitätsvorschriften im Verhältnis der Baemten zum Parlament. Es ist sogar darüber hinaus verfassungsrechtlich festgelegt [1]), daß Beamte und Angehörige der Wehrmacht zur Ausübung ihres Amtes als Landtags- oder Reichstagsabgeordnete keines Urlaubs bedürfen und zur Vorbereitung ihrer Wahl den erforderlichen Urlaub erhalten müssen. Beamte als Parlamentarier sind daher als Vertreter fast aller Parteien in den deutschen Parlamenten zu finden.

b) Im deutschen Landesrecht.

Neben der schon dargestellten Inkompatibilität in einigen deutschen Bundesstaaten vor der Staatsumwälzung verdient noch Erwähnung, daß insbesondere auch in Preußen in Artikel 78 der Verfassung vom 31. Januar 1850 im Absatz 3 eine dem Artikel 21 Abs. 2 der alten Reichsverfassung entsprechende Beschränkung der Wählbarkeit festgelegt war.

Immerhin waren in der Zeit vor dem Umsturz, worauf Clauß [2]) hinweist, ausnahmsweise nicht wählbar, aber nur innerhalb ihrer Dienstbezirke, die sogenannten Lokalbeamten, die in unmittelbarem Verkehr mit der Bevölkerung zu wirken hatten, aber auch, wie in Koburg - Gotha, die wahlleitenden Beamten innerhalb des Wahlbezirks.

Nach der preußischen Verfassung vom 30. November 1920 ergeben sich keine Kumulationsbeschränkungen irgendwelcher Art. Einige Landesverfassungen, dehnen aber ein über Art. 39 der Reichsverfassung hinausgehendes Urlaubsrecht [3]) auch auf Angestellte und Arbeiter des Staates und der Kommunalverbände aus, Baden sogar auf alle Arbeiter [4]), sie schreiben vor,

---

[1]) Artikel 39 der Reichsverfassung.
[2]) a. a. O. § 44 S. 176.
[3]) § 35 Bayern, § 23 Württemberg, § 28 Mecklenburg-Schwerin, Artikel 9 Hamburg, Artikel 16 Braunschweig, § 19 Schaumburg-Lippe.
[4]) § 41 Badensche Verfassung.

daß während der Zeit des Abgeordnetenmandats Gehalt und Lohn weiterzuzahlen sind.

Man kann die Beschränkungen, welche hinsichtlich der Wählbarkeit der Beamten und des Eintritts derselben in die Parlamente bestanden haben, auf verschiedene Motive zurückführen. Beamte, welche in die Volksvertretung eintreten, werden dadurch ihrer amtlichen Tätigkeit entzogen; die Interessen des Dienstes lassen daher eine solche Wahl nicht als wünschenswert erscheinen. Es besteht die Gefahr, so wird gesagt, daß ein Beamter, der durch die Bewerbung um ein parlamentarisches Mandat veranlaßt wird, in politische Parteikämpfe einzutreten, die notwendige Unparteilichkeit gegenüber den verschiedenen Klassen der Bevölkerung nicht mehr zu bewahren imstande ist. Die Amtsgewalt kann, namentlich wenn der Beamte im eigenen Amtsbezirk als Kandidat auftritt, zu Wahlbeeinflussungen benutzt werden. Besteht eine große Zahl der Parlamentsmitglieder aus Beamten, so gewinnt die Regierung leicht im Parlament einen übermäßigen Einfluß. Andererseits ist es vom Standpunkt der Regierung wieder nicht erwünscht, daß die Beamten in den Parlamenten eine Oppositionsstellung einnehmen und die Maßnahmen des vorgesetzten Ministers zum Gegenstand ihrer Kritik machen.[1])

Grundsätzlich läßt sich gegenüber diesen Gründen für eine Inkompatibilität die Feststellung treffen, daß für das Deutsche Reich und die deutschen Länder trotz einiger Ausnahmefälle sich die Kumulation bewährt hat. Die ganze Frage läßt sich nicht generell entscheiden, sondern ist jeweils nach den Verhältnissen des einzelnen Landes zu beurteilen. In Deutschland hat sich ein Bedürfnis, die Beamten von den Parlamenten fernzuhalten, niemals herausgestellt. Deshalb fordert schon Meyer[2]) für die alte Reichsverfassung eine Aufhebung des Artikel 21 Abs. 2. Neben der Möglichkeit der Regierung, eine Beeinflussung auf Parlamentarier unter Vorschub verfassungsrechtlicher Gründe ausüben zu können, ist als praktischer Gesichtspunkt für die Zweckmäßigkeit der Kumulation noch hervorzuheben, daß gerade die Beamtenschaft als Trägerin des Staatsgedankens als zu den wertvollsten aufbauenden Mitarbeitern gehörend in jedem Parlament wird nur schwer entbehrt werden können.

3. Der richterliche Beamte.

Im Rahmen der Beamteninkompatibilität verdient noch eine Beamtenkategorie besonderer Erwähnung: die der Richter.

---

[1]) Vgl. auch Stelling: Preußische Unmittelbare Staatsbeamte als Aufsichtsräte von Handelsgesellschaften in D.J.Z. 1925 Spalte 500.

[2]) a. a. O. S. 494.

Diesen Beamten, deren Unparteilichkeit die Stütze der gesamten Rechtspflege und damit des Rechtslebens im Staate ist, können grundsätzlich ebensowenig wie anderen Beamten in Deutschland die Parlamente verschlossen bleiben, soweit es sich um Richter der ordentlichen Gerichte handelt. Die von Bismarck in der [1]) oben inhaltlich wiedergegebenen scharfen Debatterede gelegentlich der Verfassungsberatung im Jahre 1867 aufgeführten Gründe für eine besondere Einschränkung der Wählbarkeit der Richter sind in unseren Tagen nicht mehr anzuerkennen.

Die durch die parlamentarische Tätigkeit bestehende Gefahr der einseitigen parteipolitischen Stellungnahme scheidet im gewöhnlichen Zivil- oder Strafprozeß in der Regel aus. Gelegentliche in der Oeffentlichkeit laut gewordene Kritik an Erkenntnissen, die Folgen politischer Voreingenommenheit sein könnten, sind nicht geeignet, als Ausnahmefälle gegen die geltende Regelung zu sprechen.

a) Unvereinbare Aemter.

aa) Im ausländischen Staatsrecht.

Anders ist jedoch die Rechtslage bei dem Staatsgerichtshof, bei dem die Erkenntnisse mit staatsrechtlicher Wirkung auch vornehmlich politisch beeinflußt sein mögen. Die Verfassung der tschechoslowakischen Republik hat daher bestimmt [2]): „Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs, Beisitzer des Wahlgerichts und jene, die Mitglieder der Gauvertretungen sind, können nicht zugleich Mitglieder des Narodnis shromazdeni [3]) sein."

bb) Im deutschen Reichsrecht.

Eine ähnliche Inkompatibilität besteht auch in Deutschland. Mitglieder der Reichsregierung, des Reichstags, des Reichsrats, des Reichswirtschaftsrats, einer Landesregierung, eines Landtags oder eines Staatsrats sind als Richter ausgeschlossen [4]) bei Anklagen des Reichstags vor dem deutschen Staatsgerichtshof gegen den Reichspräsidenten, den Reichskanzler oder gegen Reichsminister wegen schuldhafter Verletzung der Reichsverfassung oder eines Reichsgesetzes. Die somit bestehende Inkompatibilität ist zu billigen, da in der

---

[1]) Siehe S. 73.
[2]) § 20 Ziffer 6.
[3]) Parlament.
[4]) § 4 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 9. Juli 1921 Reichsgesetzblatt S. 905.

Regel bei der Mehrzahl der zur Entscheidung gestellten Anklagen, die von dieser Richtertätigkeit Ausgeschlossenen zumindest mittelbar an dem Ausgang interessiert sind.

b) Vereinbare Aemter.

Damit erschöpft sich jedoch die in Deutschland für Richter bestehende Inkompatibilität. Sie besteht insbesondere im Gegensatz zu der entsprechenden tschechoslowakischen Verfassungsbestimmung nicht für das nach Artikel 31 der Reichsverfassung eingerichtete Wahlprüfungsgericht.

Bezüglich der Richter im allgemeinen nimmt die albanische Verfassung [1]) die weitgehendste Beschränkung vor, wenn sie erklärt: „Es ist den Richtern strengstens untersagt, sich mit Politik zu befassen. Widrigenfalls werden sie ihres Amtes enthoben."

Die polnische Verfassung [2]) beschränkt die Nichtwählbarkeit von Gerichtsbeamten auf die Bezirke, in denen sie ihren Dienst versehen, „diese Vorschrift betrifft nicht Beamte, die ihren Dienst bei einer Zentralbehörde versehen."

Nach dem älteren französischen Verfassungsrecht bestand für die Richter nur eine Inkompatibilität in bezug auf die Ausübung des Amtes, die Richter wurden im Falle ihrer Wahl durch ihre Vertreter ersetzt. Diese besonders günstige Regelung für die Richter im Gegensatz zu den übrigen Beamten war deshalb möglich, weil sie für einen längeren Zeitraum gewählt waren, so daß für sie die Möglichkeit bestand, sich während der Dauer der Deputierteneigenschaft in ihren amtlichen Funktionen vertreten zu lassen.

Für die belgische Verfassung konstatiert Errera [3]), daß in Wirklichkeit Gesetz und Sitten über die Verfassungsbestimmung [4]) hinausgingen, die sich auf folgender Feststellung beschränkt: „Kein Richter darf von der Regierung besoldete Aemter annehmen, außer wenn er sie unentgeltlich versieht." Auch das Verbot der gleichzeitigen Bekleidung eines Zivilamtes mit der Mitgliedschaft zu den beiden Kammern in der chinesischen [5]) Verfassung enthält eine Inkompatibilität für die Richter.

Es mag schließlich noch darauf hingewiesen werden, daß bei der Revision der Vorarbeiten zu dem späteren Artikel 78 der preußischen Verfassungsurkunde im Zentralausschuß der

---

[1]) Artikel 106.
[2]) Artikel 15.
[3]) a. a. O. § 126 S. 116.
[4]) Artikel 103.
[5]) Kapitel 6 Artikel 45.

Kammer beantragt worden war, die Wählbarkeit der Richter auszuschließen, weil es um so weniger gerechtfertigt sei [1]), einen ganzen Stand, der wie andere Staatsbeamte für die Kammerverhandlung sehr nützlich und sogar unentbehrlich sei, eines staatsbürgerlichen Rechtes zu berauben, als dessen völlige Entfernung von jeder politischen Parteinahme doch nicht durchgeführt werden könne. Wenn auch dieser Antrag später abgelehnt worden ist, so ergibt sich in diesem Zusammenhang, in welcher Weise der diesbezügliche Inkompatibilitätsgedanke bei den damaligen Beratungen Gegenstand der Auseinandersetzung und Beratungen gewesen ist.

Die hier zu Tage tretenden Bedenken sind doch gelegentlich in der Praxis hervorgetreten, und es besteht insoweit also auch kein Anlaß, für die Richter eine Ausnahmestellung gegenüber anderen Beamten zu schaffen.

4. Der Soldat.

Bei dem Aufbau unseres heutigen Reichsheeres durch Berufssoldaten soll in diesem Zusammenhang auf die Stellung der Mitglieder der Wehrmacht in ihrem Verhältnis zum Parlament betrachtet werden.

a) Im ausländischen Staatsrecht..

Die Regelung in auswärtigen Staaten ist verschieden. Der Artikel 45 Kapitel 6 der Verfassung von China schließt das Militär ausdrücklich vom Parlament aus.

In der polnischen Verfassung ist dagegen in Artikel 13 das Wahlrecht der aktiven Militärpersonen ausdrücklich anerkannt, ebenso in der Verfassung Sowjetrußlands.[2])

b) Im deutschen Reichsrecht.

Sowohl nach dem deutschen Vorkriegsstaatsrecht als auch nach dem geltenden ruht für den aktiven Soldaten das aktive Wahlrecht während seiner Zugehörigkeit zur Wehrmacht. Eine Ausnahme bildete lediglich das Reichswahlgesetz vom 30. November 1918, das den Soldaten die Teilnahme an der Wahl zur Nationalversammlung gestattete. Das Ruhen des Wahlrechts bezieht sich im übrigen auch auf Abstimmung im Reiche, in den Ländern und Gemeinden.[3])

---

[1]) Zitiert nach Rönne-Zorn a. a. O. Bd. 1 S. 313.

[2]) Artikel 13 § 64 b.

[3]) § 36 Abs. 3 des Wehrgesetzes vom 23. 3. 1921 RGBl. S. 337, § 49 des Reichsmilitärgesetzes vom 2. 5. 1874 RGBl. S. 59, § 2 Abs. 2 Reichswahlgesetzes vom 27. 3. 1920 und vom 6. 3. 1924 S. 159, § 4 Abs. 2 der Reichsstimmordnung vom 14. 3. 1924 S. 175 ff.

Andererseits wird von der Reichsverfassung den Angehörigen der Wehrmacht das passive Wahlrecht mittelbar gestattet, indem Artikel 39 den Angehörigen der Wehrmacht die Ausübung des Amtes als Mitglied des Reichstages oder eines Landtags ohne Erlaubniserteilung gewährleistet, also von dem Recht der Mandatsausübung ausgeht.

In der Praxis ist, soweit bekannt, ein aktiver Reichswehrangehöriger nicht Parlamentsmitglied geworden. Nach seinem Ausscheiden aus dem Reichsheer gehörte der frühere Chef der Heeresleitung, Generaloberst von Seeckt, dem Reichstag an. Da zu fordern ist, daß die Reichswehr von politischen Einflüssen, die durch eine parlamentarische Betätigung zweifellos herbeigeführt werden, sowie auch von Bestrebungen in dieser Richtung freigehalten wird, ist das theoretisch zulässige Passivwahlrecht mit dieser Forderung schwer vereinbar. Auch die Einschränkung einzelner Grundrechte zur Erfüllung der Aufgaben der Wehrmacht und Erhaltung ihrer Manneszucht gemäß Artikel 133 Abs. 2 der Reichsverfassung ist keine genügende Sicherung in dem erwünschten Sinne, da alle noch so einschneidenden Maßnahmen in dem Verfassungsrecht, das nun einmal das passive Wahlrecht zuläßt, ihre Grenzen finden. Einem zulässigen Passivwahlrecht steht ein Aktivwahlrecht gegenüber. Die nicht zulässige Wahlbetätigung für die Angehörigen der Wehrmacht ist eine Maßnahme, die man im Interesse der Reinhaltung der Wehrmacht von politischen Einflüssen und damit von einer vollkommenen Politisierung des ganzen Heeres nur begrüßen kann.

D. Inkompatibilitäten als Einzelerscheinungen.

Wenn man nochmals die Inkompatibilität, wie sie in den einzelnen Abschnitten jeweils für sich gesondert dargestellt ist, betrachtet, so ergibt sich die Feststellung, daß es eine staatsrechtliche Inkompatibilität mit einer ein für alle Mal gültigen Begriffsbestimmung nicht geben kann. Man sollte daher nicht von der staatsrechtlichen Inkompatibilität, sondern von Inkompatibilitäten sprechen. Es läßt sich deshalb auch eine einheitliche Begriffsbestimmung nicht finden, da wir festgestellt haben, daß aus den verschiedensten Motiven Unvereinbarkeitsvorschriften in die einzelnen Staatsgesetze Einlaß gefunden haben. Aus der Betrachtung der deutschen Verhältnisse wie auch aus der Heranziehung ähnlicher verfassungsrechtlicher Bestimmungen der nichtdeutschen Staaten hat sich ergeben, daß eben Inkompatibilitäten aus den verschiedensten Gründen auftreten können. Einmal sind hierfür Zweckmäßigkeitsgründe maßgebend. Es sprechen aber auch Zufälligkeiten und Entwicklungen mit logisch-systematischem Inhalt mit. Da die Praxis in der Lage ist, durch Schaffung von Aemtern, die

verfassungsrechtlich nicht zunächst vorgesehen sind, fortbildend auf das Rechtsleben des Staates einzuwirken[1]), muß man versuchen, bei den einzelnen Aemtern jeweils die Frage danach zu stellen, wie weit sich die Kompetenzen einer Amtsstellung von einer anderen abgrenzen, und zwar in bezug auf die Zugehörigkeit oder Unvereinbarkeit von beiden. Wenn man feststellt, daß es allgemein gültige Grundsätze für die Inkompatibilität nicht gibt, so muß man gerade bei der Schaffung neuer Aemter davon ausgehen, den Zweck zu untersuchen, der eine Unvereinbarkeit oder Kumulierung geboten erscheinen läßt. Will man eine Zusammenfassung durch eine Persönlichkeit, eine gemeinsame Verwaltung, oder aber soll durch Schaffung eines Gegengewichts oder einer Kontrollinstanz eine einheitliche Handhabung ausgeschlossen werden? Das ist die Frage, die im Einzelfall jeweils geprüft werden muß.

E. Die Aufgabe des Gesetzgebers.

Wo es irgendwie angängig ist, soll von dem Gesetzgeber die Frage der Vereinbarkeit oder Nichtvereinbarkeit gelöst werden. Es werden dann dadurch die Unzuträglichkeiten ausgeschlossen, die sich daraus ergeben, daß die Grenzen des einzelnen Amtes nicht hinreichend abgegrenzt sind. Die Inkompatibilitäten sind im heutigen Staatsrecht teils Zufallserscheinungen auf historischer Grundlage, teils bewußt vom Gesetzgeber gewollte Zweckmäßigkeitsbestimmungen. De lege ferenda ergibt sich hieraus vermehrt die aufgestellte Forderung, bei der Vorbereitung von Gesetzen und Gesetzesvorlagen die Vereinbarkeitsfrage jeweils zu prüfen. Geschieht dies nicht, so besteht die Gefahr einer insoweit möglichen Rechtsunsicherheit.

---

[1]) Vgl. die Einrichtung des Reichssparkommissars, Bilfinger a. a. O. und der „Beamte", Wochenbeilage der Berliner Börsenzeitung, Nr. 29, 31. Jahrgang 1930.

Literatur-Verzeichnis

Ablaß: Des Deutschen Reiches Verfassung. Berlin 1920.
Alexejew: Die Entwicklung des russischen Staates in den Jahren 1923 bis 1925. Jahrbuch des öffentlichen Rechtes. Band 14, S. 316 ff.
Anschütz: Kommentar zur Reichsverfassung. 12. Auflage. Berlin 1930.
Anschütz: Das preußisch-deutsche Problem. Tübingen 1922.
Anschütz: Die Parlamentarisierung der Reichsleitung in Deutsche Juristen-Zeitung 1917, S. 697.
Anschütz: Parlament und Regierung im Deutschen Reich. Berlin 1918.
Arimori: Das Staatsrecht von Japan. Straßburg 1892.
Arndt: Neuorientierung und Reichsverfassung in Deutsche Juristen-Zeitung 1917. Spalte 769.
Arndt: Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat. Berlin 1911. Bericht und Protokolle des 8. Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1920.
Bilfinger: Der Reichssparkommissar. Berlin-Leipzig 1928.
Binding Deutsche Staatgrundsätze. Leipzig.
Binding: Festschrift für Karl Binding zum 4. Juni 1911.
Binding: Zum Werden und Leben der Staaten. München-Leipzig 1920.
von Blume: Wesen und Aufgabe der Parlamente im Handbuch der Politik, Band 1. Die Grundlage der Politik. Berlin-Leipzig 1920.
Bornhak: Grundriß des Deutschen Staatsrechts. 7. Auflage. Leipzig 1920.
Bredt: Der Geist der Deutschen Reichsverfassung. Berlin 1920.
Burckhardt: Ueber Gewaltentrennung und Unvereinbarkeit im Schweizerischen Staatsrecht in der Festgabe der Berner Juristischen Fakultät für Lotmar. Bern 1920.
Claus: Der Staatsbeamter als Abgeordneter in der Verfassungsentwicklung der Deutschen Staaten. Karlsruhe 1906.
Cohn: Die Stellung Preußens im Deutschen Staatsrecht. Berlin 1922.
Csekey: Ungarns Staatsrecht nach dem Weltkriege. Jahrbuch des öffentlichen Rechtes, Band 14, Seite 409.
Deutsche Juristenzeitung.
Dambitsch: Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1910.
Delbrück: Regierung und Volkswille. Berlin 1924.
Deutscher Reichsanzeiger und Preußischer Staatsanzeiger.
Drucksachen des Reichstages.
Eichmann: Lehrbuch des Kirchenrechts. Paderborn 1926.
Erdmann: Die Parlamentsprivilegien der Deutschen Reichs- und Landtagsabgeordneten, Dissertation Erlangen 1926.
Errera: Das Staatsrecht des Königreichs Belgien in Jellinek, Laband, Piloti. Das öffentliche Recht der Gegenwart, Band 7, Tübingen 1909.
Finger: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Stuttgart 1923.
Freund: Ueber die Kosten der Stellvertretung für Beamte, welche zu Mitgliedern der gesetzgebenden Körper gewählt sind, im Anschluß an das Württembergische Gesetz vom 20. März 1886, betreffend die Kosten der Stellvertretung für Beamte, welche Mitglieder der Kammer für Abgeordnete sind in Archiv für öffentliches Recht, Band 3, Seite 156 ff.
von Freytag-Loringhoven: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, 1924

Friedberg: Lehrbuch des evangelischen und katholischen Kirchenrechts, Leipzig 1903.
Giese: Deutsches Staatsrecht. Berlin-Wien 1930.
Giese: Grundriß des Reichsstaatsrechts, 5. Auflage, Berlin 1930.
Giese: Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1926.
de Hartog: Das Staatsrecht des Königreichs der Niederlande, Freiburg 1886.
Hasbach: Die moderne Demokratie, eine politische Beschreibung, Jena 1912.
Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht, Berlin 1922/1923.
Hatschek: Institutionen des deutschen Staatsrechts, Berlin, Band 1, Reichsstaatsrecht 1932, Band 2, das preußische Verfassungsrecht 1924, Band 3, außerpreußisches Landesstaatsrecht auf der Grundlage des allgemeinen Staatsrechts, 1926.
Hatschek: Englisches Staatsrecht mit Berücksichtigung der für Schottland und Irland geltenden Sonderheiten in Marquardsens Handbuch, Tübingen 1905.
Haucke: Ueber einige Fragen des Parlamentsrechts, Czernowitz 1901.
Helfritz: Allgemeines Staatsrecht als Einführung in das öffentliche Recht, Berlin 1924.
Helfritz: Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preußen seit Inkrafttreten der neuen Verfassung im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band 14, 1926.
Helfritz: Staatskunst und Parteipolitik, Berlin 1923.
Heller: Grundrecht und Grundpflichten in Teubners Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde, Abteilung 1, Band 2, Heft 1, Leipzig-Berlin 1924.
Herzland: Zur Lehre von der staatsrechtlichen Stellung der Reichsratsmitglieder nach dem deutschen Reichs- und Landesstaatenrecht. Stuttgart 1927.
Hoefs: Der Grundsatz der Unvereinbarkeit der Aemter im deutschen Reichs- und Landesverfassungsrecht. Dissertation Greifswald 1927.
Holst: Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika in Handbuch des öffentlichen Rechts, 1885.
Holtz: Zum Entwurf einer Verfassung für Preußen in Deutsche Juristenzeitung 1920, S. 333 ff.
Huber: Kommentar zur preußischen Verfassung. Mannheim 1921.
Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches. Greifswald 1921.
Hue des Grais-Peters: Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem deutschen Reiche, Berlin 1927.
Hütteroth: Das bayerische Konkordat von 1924 im Verhältnis zur Reichsverfassung. Dissertation Marburg 1927.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, herausgegeben von Jellinek, Laband, Piloty, Tübingen.
v. Jan: Aberkennung der Abgeordneteneigenschaften in Arch. öff.-R., Band 48 (neue Folge 9) S. 314. Tübingen 1925.
Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, herausgegeben von Walter Jellinek, Berlin 1919.
Jellinek, Georg: Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Berlin 1906.
Jellinek, Walter: Gesetzanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung. Tübingen 1913.
Jellinek, Walter: Revolution und Reichsverfassung im Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Band 9, 1920.
Jellinek, Walter: Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder. Leipzig-Berlin 1925.
Kaufmann: Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung. Berlin 1917.
Kelsen: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1925.

Kelsen: Die Verfassung Oesterreichs im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band 9, S. 225, Band 11, S. 232, Band 12, S. 126.
Kempner: Albaniens Staatsverfassung im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band 14, S. 484.
Koehne: Die Verfassung der Republik China vom 10. Oktober 1923, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band 14, S. 495.
Koellreutter: Der deutsche Staat als Bundesstaat und als Parteistaat. Tübingen 1927.
Koellreutter: Verfassungsrecht der angelsächsischen Staatenwelt (Ausländisches Staatsrecht, Band I, in Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft, Band 27). Berlin 1923.
Köniğer-Giese: Grundzüge des katholischen Kirchenrechts und Landeskirchenrecht. Bonn 1924.
Laband: Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Tübingen, Band 1, 1911, Band 2, 1911, Band 3, 1913, Band 4, 1914.
Lebon: Das Verfassungsrecht der französischen Republik im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band 6, 1919.
Lindemann: Inkompatibilität im Handbuch der Kommunalwissenschaften, Band 2, Jena 1922.
Lowell: Die englische Verfassung. Leipzig 1913.
von Lympius: Die Verfassung und Verwaltung in Preußen und im deutschen Reich, 2. Auflage, Berlin 1928.
Marquardsen: Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart in Monographien, Freiburg, vgl. die zitierten Monographien von Holtz, de Hartog u. a.
Mayer: Rechtsphilosophie. Berlin 1922.
Melnecke: Die Reform des preußischen Wahlrechts in Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung, Band 5, S. 1 ff.
Meißner: Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. Berlin 1923.
Meuschel: Die Regierungsbildung im deutschen Reich und seinen Ländern nach den Vorschriften der gegenwärtig gültigen Verfassungen, Arch. öff. Recht, Band 41, Tübingen 1921.
Meyer: Der tschechoslowakische Staat, seine Entstehung und Verfassung im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band 11, S. 351.
Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrecht, München-Leipzig Teil I 1914, Teil II 1917, Teil III 1919.
Meyer-Jellinek: Das parlamentarische Wahlrecht. Berlin 1901.
Montesquieu: De L'Esprit des lois. Paris 1894.
Nawiasky: Die Stellung der Regierung im modernen Staat. Tübingen 1925.
Neuwiem: Minister, Ministerium, Ministerverantwortlichkeit in Politisches Handwörterbuch, Band 2, S. 124 ff. Leipzig 1923.
Pölitz: Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit, Leipzig, 2. Auflage.
Poetzsch: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band 13, 1925.
Poetzsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1928.
Posener: Die Staatsverfassungen des Erdballs. Charlottenburg 1909.
Preuß: Zur preußischen Verfassungsfrage in Wochenschrift „Deutsche Politik" vom 23. Juli 1920, S. 99 ff.
Preußische Gesetzsammlung.
Querfurth: Die rechtliche Stellung der Mitglieder des Bundesrats. Dissertation, Göttingen 1908.
Reichsgesetzblatt.
Reichsmilitärblatt.
Richter: Lehrbuch des katholischen und evangelischen Kirchenrechts. Leipzig 1886.

Roenne-Zorn: Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, Leipzig, Band 1, 1899, Band 2, 1906.
Rosenberg: Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Straßburg 1889.
Rosenthal: Die Reichsregierung, eine staatsrechtliche Studie in der Festgabe für August Thon, Jena 1911, S. 333 ff.
Ruthenberg: Verfassungsgesetze des deutschen Reichs und der deutschen Länder. Berlin 1926.
Saemisch: Der Reichssparkommissar und seine Aufgaben in „Finanzrechtliche Zeitfragen", herausgegeben von Dr. Schultzenstein. Berlin 1930.
Schätzel: Entstehung und Verfassung der polnischen Republik, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band 12, S. 289.
Seydel: Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. Freiburg-Leipzig 1897.
Smend: Verfassung und Verfassungsrecht. Leipzig 1928.
Stenografischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt a. M. Frankfurt 1849.
Stenografische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags des norddeutschen Bundes im Jahre 1867, Berlin.
Stier-Somlo: Kommentar zur Verfassung des Freistaats Preußen. Berlin 1921.
Stier-Somlo: Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11. August 1919. Bonn 1925.
Stier-Somblo: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht. Berlin-Leipzig 1924.
Stier-Somlo: Das preußische Verfassungsrecht. Bonn 1922.
Stier-Somlo: Die verfassungsmäßigen Rechte des preußischen Staatsrats und die Folgen ihrer Nichtbeachtung. Arch. öff. R., Band 42, Tübingen 1922.
Triepel: Staatsdienst und staatlich gebundener Beruf in Festschrift für Karl Binding, Band 2, Leipzig 1911.
Triepel: Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht. Tübingen 1926.
Verhandlungen der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung, Stenografische Berichte.
Verhandlungen des Reichstags, Stenografische Berichte.
Vogels: Die preußische Verfassung. Berlin 1921.
Vogels: Die staatsrechtliche Stellung des Bundesratsbevollmächtigten. Tübingen 1911.
Vogels: Grundzüge des preußischen Staatsrechts. Bonn 1926.
Voigt: Handbuch für den preußischen Staatsrat. Berlin 1922.
Waldecker: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1927.
Waldecker: Das preußisch-deutsche Problem und die preußische Verfassung. Berlin 1922.
Waldecker: Die Verfassung des Freistaats Preußen. Berlin 1928.
Walthemath: Der Staatsrat in der neuen preußischen Verfassung, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 76, S. 350 ff, 1921.
Wandersleb: Der Präsident in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, in Frankreich und im deutschen Reich. Berlin 1922.
Wilke: Der irische Freistaat in „Deutsche Juristenzeitung" 1925, Spalte 929.
Wittmayer: Deutscher Reichstag und Reichsregierung. Wien-Leipzig 1918.
Wulff: Hamburgische Gesetze und Verordnungen. 3. Auflage. Hamburg 1928.
Zweigert: Verfassung des deutschen Reichs. Mannheim-Berlin-Leipzig 1919.

Lebenslauf.

Ich wurde am 9. August 1907 zu Berlin-Wilmersdorf als Sohn des Kaufmanns Georg Matzdorff und seiner Ehefrau Elfriede geb. Singer geboren.

Ich besuchte das Reform - Realgymnasium II (Treitschke-Schule) zu Berlin-Wilmersdorf und legte dort am 11. März 1925 die Reifeprüfung ab. Anschließend widmete ich mich dem Studium der Rechtswissenschaft an den Universitäten Freiburg i. Br., Berlin und Breslau und bestand die erste juristische Staatsprüfung am Oberlandesgericht Breslau am 11. März 1930.

Das mündliche Doktor-Examen bestand ich an der Breslauer Friedrich - Wilhelm - Universität am 5. August 1932. Ich befinde mich gegenwärtig im Vorbereitungsdienst am Kammergericht zu Berlin.

Fr. E. Rülf, Berlin W 30.